SPRAWY OBCE

Pismo Kwartalne

Październik 1931 Zeszyt VIII

Drukarnia Artystyczna, Warszawa, Nowy Świat 47, tel. 635-80

MEMORJAŁ

Króla Stanisława Leszczyńskiego

O ZABEZPIECZENIU POKOJU POWSZECHNEGO

(Mémorial de l'Affermissement de la paix Géenérale)

Niedostatecznie dotąd uświadamiamy sobie, iż polski pacyfizm doby obecnej, którego wyrazem była choćby nasza inicjatywa, potępienia wojny przez ogólne zgromadzenie Ligi Narodów, inicjatywa, której następstwem był późniejszy o rok Pakt Brianda — Kelloga, wydajna współpraca Polski w Komisjach: Rozbrojeniowej, Arbitrażowej etc., wreszcie memorandum w sprawie rozbrojenia moralnego z roku 1931, nie jest rośliną przeszczepioną z Zachodu, lecz wyrasta z gruntu idei, rozwijających się w Polsce w przeciągu kilku wieków.

Polska bowiem nie tylko w dzisiejszych czasach nie ustępuje nikomu kroku na drodze do zrealizowania zasad pokojowego współżycia państw, lecz zawsze opierała swą politykę na założeniach, będących przeciwieństwem zaborczości, liczni zaś Jej wodzowie, dyplomaci, myśliciele, kaznodzieje i statyści byli wyznawcami i szermierzami idei pokojowych.

Jednym z tych, którzy myśleli o pokoju powszechnym i zupełnie realnie opracowali fundamenty na jakich ma on się opierać, formułując zasady związku państw, — ligi narodów, był król Stanisław Leszczyński, który może być zaliczony do rzędu ideowych ojców dzisiejszej Ligi Narodów; w swym „Mémorial de l'Affermissement de la Paix Générale“ poruszył on całokształt problematów, związanych ze stworzeniem takiego międzynarodowego organizmu, iż zdumiewać się należy nad jego przenikliwością i niezwykłą zdolnością do głębokiego wnikania w najbardziej skomplikowane zagadnienia.

Dziś, w momencie, gdy lepsza część ludzkości myśli ustawicznie o przeciwstawieniu się straszliwym w skutkach wojnom, wydaje mi się, iż dobrze będzie gdy Memorjał Leszczyńskiego zostanie opublikowany.

August Zaleski
Minister Spraw Zagranicznych.



Stanislaus Rex

JERZY ŻYCKI.

POLSKIE TRADYCJE POKOJOWE.

Nie może się Polska poszczycić tak efektownemi legendami z dziedziny pacyfizmu, jak Chiny, które, według słów przedstawiciela tego kraju wypowiedzianych podczas III sesji Komisji Przygotowawczej Konferencji Rozbrojeniowej, rozwiązały kwestję rozbrojenia dwa tysiące lat temu, dzięki rozkazowi swego cesarza, by „zebrać całą broń poddanych i stopić ją, a z materjału w ten sposób otrzymanego zrobić posągi dla ozdoby pałacu".

Możemy jednak powołać się na nasze tradycje pokojowe sięgające czasów bardzo dawnych. Mamy bowiem zupełnie realne dowody w postaci pism, świadczących o wyznawaniu i szerzeniu przez polskich uczonych już w XV wieku zasady, iż nie godzi się używać broni i gwałtu nawet przeciw niewiernym; posiadamy liczne grono pisarzy XVI wieku, którzy byli głosicielami i propagatorami pokoju; dumą może nas napawać fakt, że ideje dziś ludzkość tak głęboko nurtujące nie były obce naszym przodkom z przed paru wieków; możemy przypomnieć światu, iż struktura dawnej Rzeczypospolitej była oparta na zasadach pokojowości i z żalem stwierdzić, że upadek państwowości Polski pod koniec XVIII stulecia spowodowany był podniesieniem do wyżyn doktryny przekonania, iż myśląca jedynie o swych wewnętrznych sprawach, nie mająca agresywnych intencyj, rozbrojona Rzeczpospolita nie zostanie napadnięta.

Polskie tradycje pokojowe są mało znane: w przeważnej ilości prac naukowych czy publikacyj zagranicznych nie wspomina się zupełnie już nie o pacyfistycznym charakterze urządzeń wewnętrznych dawnej Polski, daleko wybiegających nawet przed

dzisiejsze stosunki, ale o tak realnych dorobkach myśli naszej, jak projekt ligi narodów Stanisława Leszczyńskiego [1]).

W polskich dziełach spotykamy zazwyczaj jedynie krótkie notatki, nie sięgające do źródeł i nie obejmujące całości.

To też korzystając z okazji opublikowania projektu Króla Stanisława Leszczyńskiego podejmujemy próbę zebrania i zanalizowania tych myśli naszych przodków, które mogą być uważane za ideowy pierwowzór dzisiejszych tendencyj pokojowych, wyrazem których była choćby inicjatywa polska rezolucji VIII Zgromadzenia Ligi Narodów, zakazującej wojny napastniczej.

I.

Historję idei pacyfistycznych w Polsce XIV — XVIII stulecia zacząć trzeba od zbadania ich źródeł, sięgających niewątpliwie daleko wstecz poza warunki społeczno-polityczne epoki, w której zakiełkował nowoczesny pacyfizm. W XIV —XVI wieku nie mógł on żywić się dorobkiem ery, bezpośrednio te czasy poprzedzającej, średniowiecze zachodnio-europejskie bowiem nie doszło do zrealizowania koncepcji załatwiania sporów pomiędzy ludami w jakiś kulturalny sposób; ten okres dziejów przesiąknięty był krańcowym militaryzmem, przechodzącym w czasie rozkładu średniowiecznego ducha w zwykłe rozbójnictwo, którego drastycznym przykładem byli Krzyżacy.

Zastanawiano się nad zagadnieniem zapobiegnięcia wojnom między chrześcijanami; pogan stawiano poza nawiasem wszelkiego prawa międzynarodowego, uważając za rzecz godziwą każdą z nimi wojnę: stało się to niewątpliwie pod wpływem Wschodu, a mianowicie Islamu, w którym nawracanie niewiernych mieczem *(dżyhat)* było jednym z podstawowych dogmatów.

Potępione zostają wojny między obywatelami tego samego państwa (*Summa* św. Tomasza z Akwinu). Pozatem św. Tomasz zdobywa się jedynie na scholastyczne rozważania o godziwej przyczynie wojny, za jaką uważa wyrządzoną krzywdę i godzi-

---

[1]) Jako przykład ignorowania myślicieli polskich można przytoczyć pracę p. t. „Der Gedanke der Internationalen Organisation in seiner Entwicklung" Dr. J. Ter Meulen, Haga, 1927.

wym celu, jakim jest naprawianie tej krzywdy. O jakichś sposobach dochodzenia sprawiedliwości przez państwa w praktyce niema mowy. W konsekwencji historja średniowiecza sprowadza się do ustawicznych, ciągnących się w nieskończoność, barbarzyńskich wojen. Wynaleziono nawet argument przeciwko mrzonkom o pokoju wiecznym: oto przeczą one Ewangieljom, wyraźnie przecież prorokującym o wojnach przy zbliżaniu się końca świata.

Jeżeli średniowieczne kronikarstwo potępia okropności wojny, zrzuca je zazwyczaj na karb osobistej nikczemności tego czy innego wodza lub panującego.

Pewna myśl o załatwianiu zatargów w obrębie świata katolickiego tkwiła w idei monarchji uniwersalnej pod zwierzchnictwem rzymskiego cesarza i papieża; ze znanych nam koncepcyj tego rodzaju na pierwszy plan wysuwa się pomysł Dantego.

W zaraniu dziejów nowożytnych myśl pacyfistyczna nie mogła również powstać na gruncie humanizmu, koryfeusze bowiem tego ruchu we Włoszech zbyt byli związani z drobnymi władcami, dla których wojna była celem samym w sobie. Nadto zaś właśnie humaniści najgorliwiej szerzyli hasła nowej krucjaty przeciwko Turkom.

Było natomiast inne źródło, z którego czerpali pacyfiści XV i XVI wieku — źródła religji — Księgi Święte. Jeżeli cywilizacja grecko-rzymska nie zdobyła się na ideał pokoju, wyprzedziła ją jedna z cywilizacyj przednio-azjatyckich, cywilizacja żydowska VIII — VI wieku przed Chrystusem. Wczesne dojście jej do tak wzniosłej idei tłomaczy się związkiem jej z rozwojem koncepcyj religijnych — ideą jednego Boga, Pana wszystkich ludzi. Nic też dziwnego, że o ile w starszych częściach Biblji mamy co krok gloryfikowanie wojny ze wszystkiemi jej okropnościami, to u Izajasza (II, 2, 4) spotykamy się z następującemi ustępami:

> I stanie się w ostateczne dni, że będzie przygotowana góra domu Pańskiego na wierzchu gór, i wywyższy się nad pagórkami, a zbieżą się do niej wszystkie narody...
>
> I będzie sądził między narodami, a będzie karał wiele ludzi... I przekują miecze swe na lemiesze, a włócznie swe na sierpy i nie podniesie naród przeciw narodowi miecza, ani się będą ćwiczyć do bitwy.

Mamy dalej ideę zbratania Żydów z sąsiedniemi narodami, mamy u Izajasza i Jeremjasza potępienia sojuszów zaczepno-odpornych, mamy wreszcie ciągłe pojęcie o wyższej sprawiedliwości, karzącej za ucisk obcych ludów i zbrodnie przeciw prawu wojny.

O wiele już mniej mógł znaleźć zgłębiający Pismo miłośnik pokoju na schyłku średniowiecza w Nowym Testamencie, traktującym tak tyranję władców, jak i wojny, jako dopust Boży. Błędem również byłoby dopatrywać się w Nowym Testamencie potępienia rzemiosła żołnierskiego. Czytamy u św. Łukasza:

> Pytali go (Jana Chrzciciela) też i żołnierze, mówiąc, co mamy czynić i my? I rzekł im: żadnego nie bijcie, ani potwarzajcie, ale na żołdziech waszych przestawajcie.

Reszta Nowego Testamentu w tej dziedzinie niewiele nowego przynosi, pomijając Apokalipsę z jej fantastycznemi opisami, mających nadejść wojen.

Niemniej w łonie chrystjanizmu zjawia się pacyfizm w II — V wieku po Chrystusie, pacyfizm, a raczej antymilitaryzm szczególnego rodzaju: w ówczesnych warunkach, gdy rozpoczynał się najazd barbarzyńców na Imperjum Rzymskie, pacyfistą mógł być jedynie wróg wszelkiej kultury. Niskim poziomem umysłów pierwszych chrześcijan tłomaczyć można ich negatywne stanowisko wobec obronnych tendencyj państwa Rzymskiego. Szereg antymilitarystów chrześcijańskich otwiera Tertuljan, potępiający wojnę, jako środek obronny nienawidzonego Imperjum i jego kultury — bynajmniej nie z przyczyny jej okropności; potępia nawet służbę wojskową, usprawiedliwia niesubordynację żołnierzy i t. p., głosząc zasadę, że jedyną ojczyzną chrześcijanina jest Bóg. W ślady jego kroczą Cyprjan, Laktancjusz, Justyn i Klemens Aleksandryjski [2]).

Związek chrześcijaństwa z państwowością i podniesienie się poziomu jego duchowych wodzów stwarzają grunt pod poglądy odmienne: już św. Hieronim rozróżnia wojnę niesłuszną od konieczznej. Pogląd św. Hieronima podzielał też i humanitarnie nastrojony św. Ambroży.

---

[2]) J. Górecki: Wojna w świetle Nowego Testamentu. Warszawa, 1931, str. 15.

Ruch umysłowy Europy XV — XVI wieku poszedł w dwu kierunkach. Pierwszy humanizm nawracał do starożytności pogańskiej, drugi, na którego czele wystąpiła Reformacja — do starożytności chrześcijańskiej, od powag późnego średniowiecza ze św. Tomaszem na czele, do Pisma Świętego i Ojców Kościoła. Dzięki temu zwrotowi inteligencja ówczesna zapoznała się i z pacyfizmem starotestamentowym i z antymilitaryzmem Ojców.

II.

Wczesny rozwój pacyfizmu w Polsce zawdzięczamy warunkowi specjalnemu: oto najbardziej antypokojowa idea średniowiecza, idea wojny z poganami dla ich nawracania przemocą zwraca się z końcem XIV wieku przeciwko interesom państwowym Polski za sprawą Krzyżaków. Na soborze w Konstancji (1411) Polacy stają w roli oskarżonych o sojusz z poganami — Litwinami. Stało się to pobudką dla uczonego Pawła Włodkowica z Brudzewa, rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego do napisania traktatu o wojnie godziwej i niegodziwej [3]).

Paweł Włodkowic z Brudzewa stawia wręcz pytanie, czy wogóle można bronią i uciskiem zmuszać niewiernych do przyjęcia wiary? — i twierdzi, że poganom spokojnie żyjącym nie godzi się zabierać ziem, ponieważ „w początkach ziemia cała była Boża, a temu do wzięcia pozwolona, kto ją pierwszy zajął".

Do tejże epoki należą kazania o wojnie słusznej i niesłusznej Jakóba, biskupa płockiego, oraz rektora Uniwersytetu Jagiellońskiego Stanisława ze Skarbimierza, w tymże duchu utrzymane.

Nie należy traktować tych myśli, jako oderwanych od życia: że zbiegają się te dążności z programem dochodzącej do władzy demokracji szlacheckiej, świadczy choćby włączenie do zbiorów Statutu Łaskiego [4]) zasady, iż zgodna z prawem bożem jest jedy-

---

[3]) St. Tarnowski: Pisarze Polityczni XVI wieku, str. 9 — 14; Dr. F. Kasparek: Udział Polaków w uprawie prawa międzynarodowego, str. 64; St. Truchim: Polish Militarism in the light of History, str. 20; K. Tymieniecki: Moralność w stosunkach między państwami w poglądach Pawła Włodkowica; St. Estreicher: Pacyfizm w Polsce XVI stulecia.

[4]) St. Estreicher: op. cit.

nie wojna, spowodowana koniecznością obrony ojczyzny lub praw ojczystych, bądź też koniecznością odzyskania dawnej posiadłości.

Uświadomić sobie pozatem trzeba, iż kamieniem węgielnym, na którym wzniósł się ustrój Polski w formie, jaka przetrwała do końca jej niepodległego bytu, jest Pakt Koszycki (1374). W dokumencie tym dopatrywać się już możemy pewnych tendencyj szlacheckiej demokracji do powstrzymywania naczelnika państwa od dążeń wojennych. Między innemi, temi tendencjami wytłomaczyć można postanowienie wspomnianego przywileju, obowiązujące szlachtę do bezpłatnego udziału w wojnie jedynie na terenie kraju [5]).

Sejm piotrkowski z roku 1496 zastrzegł, iż król nie może powołać pospolitego ruszenia bez zgody sejmików.

Dalszym etapem ograniczania możliwości wojowniczych głowy państwa są Artykuły Henrycjańskie, zawierające punkt, iż król nie może zaczynać wojny, ani zwoływać pospolitego ruszenia bez zgody sejmujących stanów; o nastroju antywojennym ówczesnej szlachty świadczy również ustęp *pactów conventów* ułożonych dla Henryka Walezjusza: w razie wojny król francuski jest obowiązany do medjacyj i zażegnywania wszelkiemi sposobami grożącej Polsce wojny.

Dla kontroli króla, szczególnie w sprawach wojny i stosunków dyplomatycznych, ustanowiono radę złożoną z 16 senatorów, rezydujących kolejno po czterech przy boku króla.

Dokładniej sprawę wypowiadania i prowadzenia wojny regulowały konstytucje z lat 1611 i 1613. Pierwsza z nich postanawiała, iż król „żadnemi wojski", więc nawet zaciężnemi, nie może sam rozpocząć wojny, ani zwoływać pospolitego ruszenia, czy też „zaciągać ludzie służebne" [6]). Nawet w wypadkach nagłego niebezpieczeństwa obowiązany był król działać w ścisłem porozumieniu z senatorami, których zdania mógł zasięgnąć.

Wreszcie konstytucja 3-go Maja, której główną zaletą jest to, iż strukturę Polski dostosowała do warunków epoki, zawiera w art. VI „Sejm, czyli władza prawodawcza" postanowienie:

---

5) Z. Żmigrodzki: Realizacja planów dynastycznych Ludwika w Polsce, str. 10.

6) Kutrzeba: Sejm wolny dawnej Rzplitej polskiej, str. 106 — 7.

> Przeto w Izbie poselskiej najpierwej decydowane będą wszystkie projekty... co do... wojny, pokoju...

Z zestawienia powyżej przytoczonego wnioskować można, iż ustrój Rzplitej został świadomie nasycony tendencjami pacyfistycznemi.

III.

Przejdźmy obecnie do piśmiennictwa wieku XVI, pozostającego pod wpływem Biblji, literatury staro-chrześcijańskiej, oraz niezawodnie, naszych uczonych pacyfistów wieku XV.

Prawdziwie zdumiewającym przykładem pokojowości autorów XVI stulecia są ustępy modlitw żołnierskich, ułożonych przez ks. Piotra Skargę, umysłu nawskroś średniowiecznego, w kwestji wojny będącego niewątpliwie pod wpływem pokojowo nastrojonych Ojców Kościoła.

W tych modlitwach żołnierskich nietylko nie widzimy śladu podniecania wojowniczych nastrojów, ale na każdym kroku spotykamy podkreślenie, iż godzi się dobywać oręża jedynie w sprawie słusznej „na obronę ludzką i zachowanie pokoiu y praw Bożych" [7]).

> Ma też na to oko pilnie mieć żołnierz Chrześcijański, jeśli woyna, do którey się pisać chce, ma w sobie jasną sprawiedliwość, a szkody niewinnemu nie czyni...
>
> Bo woyna straszliwsza jest y przykra, y wiele w niey niewinnych ucierpi, y nie godzi się jey używać jedno o barzo jasną y wielką krzywdę, o wszystko się jednanie y porównanie pierwey pokusiwszy...
>
> Nie ma się woyna podnosić, jedno dla pokoiu y dobrego pospolitego, bo barzo grzeszą panowie y żołnierze ich, którzy na rozszerzenie Państwa, na pokazanie mocy swey y umieiętności y sławy żołnierskiey, abo na inne próżności woynę podnoszą, y do tak srogiey ludzkiey zguby nie przymuszeni, ani dla pospolitego pożytku y pokoiu idą... Nie dla tego pokoiu szukamy, abyśmy woynę wieść mieli: ale woynę podnosim, abyśmy pokoiu dostawali. Gdy tedy woiuiesz, myśl o pokoiu, abyś tych na które jedziesz, do jedności y pokoiu przywodził.
>
> Y dla tego pierwey się o wszystkie do zgody śrzodki y traktaty y umowy Panowie kusić maią: a niźli do tak okrutnego lekarstwa y śrzodku, w którym wiele niewinnych ucierpi, przystępować. Jako w zakonie nauczał Pan Bóg: Gdy, prawi, Miasta dobywać będziesz: pierwey mu podasz pokóy...

---

[7]) Ks. Piotr Skarga: Żołnierskie Nauki i Nabożeństwa. Wilno, 1738.

Żołnierzowi biorącemu udział w wojnie nakazuje Skarga odmówić następującą modlitwę:

Oświadczam się jeszcze, Panie Boże zastępów, iż do żadney niesprawiedliwey woyny przystawać nie będę, y na tę która pospolicie między Chrześciany powstaie, chybabych o pewney sprawiedliwości jedney strony wiedział.

Wreszcie najwspanialszym przejawem czysto pokojowego ducha Skargi jest jego modlitwa o pokój:

...pokóy zawżdy lepszy, y w nim wszystko dobre kwitnie, a woynami ginie: przetoż proszę Maiestatu twego, aby się nam pokóy wrócił, dla którego otrzymania y te trudności woienne podeymuiem. Nie używamy tych mieczów nato, abyśmy ludzie stworzone na obraz twóy gubili: ale abyśmy je do upamiętania, jeśli być może, przywiedli, a pokóy sobie y im przywrócili. Wolimy Panie żołnierskie serca nasze na duchowne nieprzyiaciele obracać; a czarta, grzechy, swą wolą, złe skłonności y pożądliwości przeciw rozumowi naszemu y woley twoiey biiące woiować, y nad nimi wygrywać. Bo za taką woynę, pewnieysząś nam koronę w niebie nagotował, y korzyść z niey większą y sławę u ciebie.

Wawrzyniec Goślicki, autor znanego w całej cywilizowanej ówczesnej Europie dzieła *„De Optimo Senatore"* (1568) przetłumaczonego na angielskie i wydanego dwukrotnie w Londynie p. t. *„The Accomplished Senator"* jest — jak to podkreślił w swej ostatniej rozprawie prof. E. Jarra [8])— usposobiony nawskroś pokojowo: podkreśla on wyższość warstwy obywateli, tworzącej pokojową administrację państwa, nad tą, która je broni orężem:

Podobnież bowiem tamtych należy uznać za pożyteczniejszych od tych, jak duszę od ciała, pokój od wojny...

Radzi wreszcie, by kierownicy nawy państwowej

całe starania swoje do tego obrócili, iżby Rzplita w pokoju i pomyślności zachowana była.

Ksiądz Józef Wereszczyński, popularny kaznodzieja i płodny pisarz polityczny, domaga się od króla „cnotliwego" [9]), by

bronił pokoju doczesnego, aż Pan Bóg raczy zdarzyć, że może sprawić i zjednoczyć pokój duchowny bez rozlania krwi. A tymczasem będzie mówił z Dawidem królem: z tymi, którzy pokoju nie najrzeli, spokojniem się chował. A wszakże tak ma cnotliwy król żyć i obchodzić się z tym, którzy pokoju nie lubią, żeby on przedsię do pokoju ciągnął...

---

[8]) Prof. E. Jarra: Wawrzyniec Goślicki jako filozof prawa, Warszawa, 1931.

[9]) Reguła życia króla Chrześcijańskiego, 1588.

Sebastjan Petrycy, wybitny znawca i tłumacz Arystotelesa, również twierdzi, iż:

> słuszna i sprawiedliwa jest ojczyznę rozmnażać, ale nie z krzywdą drugich. Bo kiedy będzie krzywda czyja, już niesłusznie będzie. Z krzywdą drugich bywa wojna, gdy walczymy przeciw nim, nie mając od nich krzywdy, ani żadnej przyczyny

Na specjalne podkreślenie zasługuje najbardziej może samodzielny pisarz wieku XVI, autor pierwszego w Polsce podręcznika dyplomacji Krzysztof Warszewicki [11]). Na odbiegające od realizmu pojmowanie przez niego zadań dyplomacji zwrócił swego czasu uwagę prof. H. Mościcki [12]).

Istotnie Warszewicki daje w swej pracy „*De Legato et Legatione*" idealistyczne pojęcie obowiązków dyplomaty, w którym chce widzieć jakby misjonarza, apostołującego pokój:

> któż będzie potrzebniejszy i droższy od tego, który słowem broń z rąk wytrąca... któż świętszy od tego, który powołaniem swojem wyobraża jakby samego Gabryjela zwiastującego światu pojednanie i spokój, który nie zbroją i szyszakiem groźny, ale prawem narodów uzbrojony, gdzie i jak chce przez ten świat przechodzi jako apostoł pokoju i zgody.

Prawdziwie atoli zdumiewająca jest obecność w tym poczcie statystów, dyplomatów, kaznodziejów — pacyfistów dwóch największych naszych wodzów XVI wieku. Hetman Jan Tarnowski w swem „*Consilium Rationis Bellicae*", podkreśla w przedmowie, że chodzi mu jedynie o wojnę obronną; o zaczepnej zaś, która „z ambicji i żądzy panowania pochodzi", nie sądzi by pisać było rzeczą potrzebną,

> wojna bowiem takowa przeciwna jest rozumowi, który każdemu na swojem przestawać każe, — przeciwna i Bogu, który cudzego posiadać zakazuje.

Podobne słowa wypowiedział budowniczy demokracji szlacheckiej, wielki Jan Zamoyski.

> Ci wszyscy, którzy napaści czynią na ziemie obce, są burzycielami świata i nieprzyjaciółmi ludzkiego plemienia... [13]).

Lecz nietylko mężowie, stojący bezpośrednio u steru korabia

---

[10]) Polityki Aristotelesowej... ksiąg ośmioro, Kraków, 1605.

[11]) J. Życki: De Legato et Legatione. „Sprawy Obce", zesz. 4. Lipiec, 1930. Alfred Poniński: Les Traditions de la diplomatie polonaise. Paris, 1925.

[12]) H. Mościcki: Przedmowa do „Myśli o potrzebie i sposobach przysposobienia młodzieży do służby dyplomatycznej w Polsce", T. Morskiego.

[13]) A. Chołoniewski: Duch dziejów Polski, str. 82. Wyd. III.

państwowego, ale i niezależni myśliciele — teoretycy wypowiadają się przeciw wojnie. Oto Andrzej Frycz Modrzewski w swem kapitalnem dziele o naprawie Rzplitej zamieścił księgę III „O wojnie“, gdzie czytamy:

> A iżby wojny wieść nigdy nie była potrzeba, przeto pokój najwięcej, ile bydź może, ze wszystkiemi ludźmi postronnemi ma bydź zachowan; a nie trzeba się tego nigdy dopuszczać, aby mieli przyczynę jaką, dla którejby co nieprzyjacielskiego przeciwko nam dumali. Co jeśliby się z trefunku jakie krzywdy albo z tej albo z owej strony wszczęły, ma być pilność czyniona, żeby to albo prawem, albo dobrych ludzi rozsądkiem było rozstrzygnione.

Modrzewskiemu nie jest obca idea arbitrażu:

> zwykli pospolicie pograniczni narodowie i panowie dla tego spólnie przymierze między sobą miewać, którzy iż sędziego żadnego nie mają przeto z swej dobrej woli obierają z obu stron sędzie do rozstrzygnięcia różnic — a to albo z obcych ludzi, albo też z poddanych swoich, które póki sąd trwa, wolnemi czynią od przysięgi (którą się podobno sobie obowiązują), aby oni tem wolniej wedle sprawiedliwości o wszystkich prawach między sobą rozbierali i stanowili. A iż takowe sprzymierzenia nie tylko ludziom jednej religji albo jednej wiary, ale też i różnej, godzi się między sobą mieć przykładem ojców świętych może się to pokazać...

Jeden z najpopularniejszych pisarzy XVII wieku Marszałek Wielki Koronny Stanisław Herakljusz Lubomirski, zwany powszechnie „Salomonem Sarmackim“ w swem dziele p. t. *„De Vanitate Consiliorum“* wypowiada się przeciwko wojnom zaborczym, zwracając się temi słowami do głowy państwa:

> Jeżeli tedy do prowadzenia woyny obowiązuje cię okoliczność sprawiedliwości, y żądanie ludu słusznie proszącego, zaczynay szczęśliwie: lecz ieżeli próżność, y omylney sławy chęć pobudza, uważaiącym raczey, niż woiuiącym życzyłbym cię widzieć.

Z innych pisarzy XVII w. najbardziej pokreśla swe pokojowe nastawienie doktryner demokracji szlacheckiej, pisarz będący wykładnikiem tendencji rządzącej państwem szlachty A. M. Fredro: „My życzymy spokoju dla wszystkich narodów“ — woła on.

IV.

Osobną kartę w dziejach polskiego pacyfizmu zajmuje arjanizm XVI — XVII w., niestety znany nam przeważnie z drugiej ręki. Arjanizm był włoską odmianą protestantyzmu; pacyfizm jego

wypływał ze źródeł teologicznych, z wykładu Pisma Św., jednakże wnosił on do tego pacyfizmu zgoła nowy, nowożytny pierwiastek racjonalizmu — tem tłomaczy się potężny wpływ polskich arjan na Hugona Grotiusa, umysłowość, jak i oni, stojącą na przejściu od teologicznej Reformacji do nowożytnego racjonalizmu; w Polsce arjanizm przybrał przytem charakter sekty społeczno - politycznej, jedną zaś z podstaw jej ideologji stała się odraza do wszelkiego przelewu krwi. Ten kierunek umysłowy rozpatruje zagadnienia wojny, kary śmierci i tortur w ścisłej ze sobą łączności. Wewnątrz sekty panowały w stosunku do wojny znaczne kontrowersje — umiarkowany odłam, reprezentowany przedewszystkiem przez osiadłego w Polsce uczonego Greka, Jakóba Paleologa, rozróżnia wojnę godziwą od niegodziwej — przykazanie: nie zabijaj! zwraca się, według niego, do napastnika, nie do napadniętego; Paleolog uznaje w pewnych wypadkach godziwość nawet wojen wewnętrznych, gdy chodzi o obronę wolności, wiary, obronę obyczajów ojczystych, wreszcie zaś obronę wolności publicznej. Lecz traktat jego „*Defensio verae sententiae magistratu*" (1581) wywołał gwałtowną replikę Szymona Budnego, potępiającego w dziele „O urzędzie, miecza używającym" nawet piastowanie urzędów, zobowiązanych do przelewania krwi, czy to na wojnie, czy na sądach — niektórzy z pośród szlachty arjańskiej wyzbywali się swej własności ziemskiej, aby nie być obowiązani do służby wojskowej; większość ich, za przykładem Piotra z Goniądza, przypasywała do boku szable drewniane na znak swej odrazy do oręża.

Arjanizmowi polskiemu szczególnego znaczenia w historji pacyfizmu światowego nadaje wpływ jego na Hugona Grotiusa. Dzieło tego znakomitego prawnika „*De iure belli et pacis*" (1625) jest, zdaniem profesora Stanisława Estreichera, w wysokiej mierze zapłodnione przez pisma polskich arjan, głównie zaś dzieła Socyna, w którem tenże polemizował w duchu Budnego z Paleologiem. Grotius nie idzie tak daleko jak Socyn i Budny i brzydząc się wojną, uważa ją za zło nieuniknione. Wstęp do „*De jure belli et pacis*" zawiera właśnie polemikę z naszemi arjanami w tej sprawie, o czem współcześni, a zwłaszcza socynjanie, wiedzieli doskonale [14]).

[14]) St. Kot: Hugo Grotius a Polska; St. Estreicher: op. cit.

V.

Straszliwe wojny XVII wieku, przedewszystkiem trzydziestoletnia, wywołują w całej Europie żywe zainteresowanie ideą pokoju wiecznego, oraz instytucyj mających na celu jego zapewnienie; w wieku XVIII pojawia się szereg projektów w tej dziedzinie, bodziec którym dał projekt Henryka IV (autorem jest prawdopodobnie *Sully)* z początku jeszcze XVII wieku, stanowiący właściwie przejście od starych projektów powszechnej chrześcijańskiej krucjaty na pogana, t. j. imperjum Ottomańskie, do koncepcji nowożytnej Ligi Narodów. Główną treść projektu Henryka IV stanowi plan koncentracji europejskich (chrześcijańskich) sił zbrojnych w 6 wielkich okręgach wojskowych. Zupełnie inny charakter noszą projekty wieku następnego, silnie wiążące się z humanitarną filozofją tego okresu — najbardziej z nich zasłynął projekt abbé *de St. Pierr'a*[15]); w tejże epoce powstały w Polsce aż dwa projekty Ligi Narodów: Stanisława Leszczyńskiego i Kajetana Skrzetuskiego. Dr. Jacób Ter Meulen, autor jednego z nielicznych dzieł, omawiających całość historji idei pacyfistycznych[16]), wylicza cały szereg projektów w tej dziedzinie z danej epoki, niestety, opracowanie to razi swą jednostronnością: na podstawie dzieła Ter Meulena mogłoby się wydawać, że jedynym prawie ośrodkiem idei Ligi Narodów w XVII — XVIII wieku były Niemcy; tymczasem, jest przecież rzeczą ogólnie znaną, że na rozwoju późniejszej myśli pacyfistycznej zaważyły głównie prace francuskie; o tem, że i w Polsce idea pokoju generalnego znalazła cały szereg zwolenników i szermierzy, dr. Ter Meulen nie wspomina.

„Mémorial de L'Affermissement de la paix générale" St. Leszczyńskiego cechuje daleko idąca oryginalność: mało w nim wpływów *De St. Pierre'a,* a tembardziej repliki na ten projekt, wydanej przez *J. J. Rousseau'a* [17]). Jeżeli filozofja społeczna króla -

---

[15]) Dr. Zygmunt Cybichowski: System prawa międzynarodowego, Warszawa, 1923. Prof. Juljan Makowski: Prawo międzynarodowe, cz. I Warszawa, 1930. Ludwik Ehrlich: Prawo narodów, Lwów, 1927 Jakób Warszawski: Zagadnienia rozbrojenia w prawie międzynarodowem i w stosunkach międzynarodowych. Warszawa, 1930

[16]) Dr. Jakób Ter Meulen: op. cit.

[17]) Rousseau J. J.: Jugement sur la paix perpetuelle. Oeuvres. Tom. V. Paris, 1832.

pacyfisty wykazuje punkty styczne z autorem „Umowy społecznej", tłumaczy się to tem, że i Leszczyński i *J. J. Rousseau* wyrażają ogólne myśli epoki — poglądy te na początek społeczeństwa, źródło wojen etc. są wspólne przecież nawet filozofom stojącym tak daleko od *Rousseau*, jak *Diderot;* nawet w ujęciu i tego przedmiotu „Memorjał" Leszczyńskiego wykazuje znaczne różnice w porównaniu z *Rousseau*. Obaj myśliciele przyjmują pierwotny szczęśliwy stan ludzkości, późniejsze walki między ludźmi przypisując zepsuciu tego stanu pod wpływem chciwości i „ambicji", lecz Leszczyński pozostaje zupełnie obcy anarcho - socjalistycznym koncepcjom *Rousseau*, widzącym punkt wyjściowy tego upadku ludzkości we wprowadzeniu własności i państwa. Projekt *de St. Pierre'a* znał Leszczyński dobrze: omawia go wielokrotnie, jednakże odnosi się doń zupełnie negatywnie, jako do wyrazu idei „republiki chrześcijańskiej", t. j. unji generalnej wszystkich państw chrześcijańskich, na którą zapatruje się bardzo krytycznie, porównywując ją do „platońskiej lub Sewarambów" — nie jest zresztą wrogiem tej idei; owszem, niemożność jej realizacji nazywa „nieszczęściem rodzaju ludzkiego"; uważa za „zdumiewające, że wszyscy ludzie nie tworzą jednego narodu, nie związali się do życia pod temi samemi prawami, nie posiadają tych samych obyczajów, nie mówią jednym językiem, nie czczą Boga w tym samym kulcie". Zgodnie z całą filozofją francuską XVIII wieku (nietylko z *Rousseau)*, a wbrew Hobbes'owi rozbicie ludzi na zwalczające się grupy poczytuje za stosunkowo późne:

> ród Adama tworzył jedną tylko rodzinę... w miarę mnożenia się rodu ludzkiego stosunki jego, początkowo tak serdeczne (sensibles) powoli się pogarszały. Pewna ilość rodzin oddzieliła się od reszty. Podzielone i rosnące liczebnie rody te potworzyły stopniowo różne państwa. Wtedy to weszła na świat (dosłownie: suit introduite) ambicja z namiętnościami jej towarzyszącemi: zazdrością i nienawiścią. Każde państwo chciało się powiększać kosztem sąsiadów... Nic nie powstrzymuje zamiarów państwa ambitnego prócz własnej jego ruiny.

Środka na całkowitą i ostateczną likwidację tego stanu rzeczy Leszczyński, przy swym realnym sposobie myślenia, nie znajduje:

> nie można się spodziewać, abyśmy kiedy widzieli pokój w całym świecie stały i trwały. Czystą chimerą jedynie jest owa republika chrześcijańska, która miałaby uczynić sprawę wspólną ze wszystkich sprzecznych interesów narodów i utrzy-

> mać je wszystkie w sprawiedliwych szrankach. Jeżeli jednak wojny są nieuniknione, szukajmy przynajmniej środków, aby stały się one fatalnemi jedynie dla tych, którzy nie boją się ich wywoływać! Być może, że nie mogąc czynić ich bezkarnie pozostawią oni w spokoju swych sąsiadów.

Pod tym względem „Memorjał" Leszczyńskiego najbardziej ze wszystkich prac w tej dziedzinie z przed XX wieku zbliża się do koncepcji dzisiejszej Ligi Narodów, rzucając myśl nie jakiegoś nadpaństwa, lecz związku międzypaństwowego, stojąc więc w tym stosunku do dzisiejszej Ligi Narodów, jak projekt *de St. Pierre'a* do dzisiejszej koncepcji Paneuropy. Bardzo ciekawą jest u Leszczyńskiego dążność do nadania swej myśli gruntu historycznego, do znalezienia punktu oparcia w ówczesnej sytuacji międzynarodowej — tym punktem zaczepienia w ówczesnej sytuacji międzypaństwowej staje się dlań pokój Akwizgrański *(Aix la Chapelle)* z 1748 roku, który zakończył wojnę o sukcesję austrjacką; celem bezpośrednim projektowanej przezeń organizacji międzynarodowej ma być utrwalenie pokoju przy przyjęciu za punkt wyjścia stosunków istniejących na terenie międzypaństwowym — nasuwa to analogję do dzisiejszej Ligi Narodów, której fundamentem stały się traktaty, likwidujące Wielką Wojnę. Podstawy rozstrzygania ewentualnych przyszłych sporów międzypaństwowych zaleca Leszczyński szukać w arbitrażu, w sądzie polubownym:

> Liga ta (t. j. Liga Narodów) powinna mieć za główne zadanie czuwać w dobrej wierze nad tem co mogłoby wzbudzać kłótnie pomiędzy krajami. Wszyscy, którzy do ligi tej przystąpią, winni przedewszystkiem zaofiarowywać swoje pośrednictwo przy załatwianiu polubownie wszystkich sporów, a w razie uporczywego trwania kogoś przy swych niesłusznych pretensjach — pospieszyć z pomocą temu którego krzywdzą i który jest w niemożności obrony.

Obawiał się król jednak, że nowość jego idei może się wydać zbyt śmiałą, ale „tylko doświadczenie może przekonać o pożyteczności rzeczy której się nie zna"; liczył atoli na uświadomienie sobie przez ludzkość i rządy straszliwych skutków wojny i niepewności, iluzoryczności jej domniemanych korzyści — zwraca uwagę na ciągłe „rewolucje (katastrofy polityczne), powodujące raz wyniesienie mocarstw, to znów ich upadek", na wieczną niepewność przy stanie rzeczy, w którym „tylko siła decyduje o prawie",

w którym nic nie znaczą „ani związki krwi ani obowiązki przyjaźni, ani prawa moralne"; zapytuje:

> czy nie jest rozsądniejszem zachowywać przez utrzymanie pokoju to co się ma, niż ryzykować wszystko w nadziei, że coś się mieć będzie... czyż nie jest nierozumnem łudzić się czemś czego się nie ma, by w imię tej nadziei nie móc korzystać spokojnie z posiadanego?... Czyż jest na świecie ktoś tak nikczemny, kto widzi chwałę jedynie w tępieniu swych bliźnich, szuka swego szczęścia jedynie w ich biedzie?

Wreszcie kończy swój memorjał słowami:

> Zatrzymam się tutaj by zapytać, które z wielkich i małych państw uważałoby się za skrzywdzone przez tego rodzaju Ligę i kto nie uważałby jej za źródło szczęścia dla ludzkości? Jeżeli nie mam pewności, bym ujrzał własnemi oczyma realizację mego projektu, to przynajmniej mogę żywić śmiało nadzieję, że rozsądny ogół życzyć mi tej realizacji będzie i myślę, że niema człowieka rozumnego, któryby uważał za fikcję, utopję to co proponuję. Pozostawiam każdemu do osądzenia co jest pożądańsze: szał wzajemnego niszczenia się, czy rozumna chęć samozachowania?

VI.

Zaznaczyć należy, że Leszczyński nie był bynajmniej odosobniony ze swemi poglądami w społeczeństwie polskiem; z pośród znanych nam prac w tej dziedzinie wymienić należy projekt Pijara Kajetana Skrzetuskiego (1743 — 1806), uczestnika obiadów czwartkowych Stanisława Augusta; projekt ten podajemy poniżej:

I. Ustanowi się wieczysta i nieodwołalna liga między królami lub stanami; te mianować będą pełnomocnych posłów do zjeżdżania na umówione miejsca, gdzieby się sejm czyli kongres ustawny odbywał; na którym wszelkie zatargi, pretensje, krzywdy do związku generalnego wchodzących stron drogą sądu polubownego ułatwiane i rozsądzane być mają.

II. Liczba panujących, którzy prawo wotowania czyli głos na sejmie generalnym przez swoich posłów mieć będą, opisze się; tudzież porządek, oraz i sposób sejmowania, zostawując każdemu alternatę porządną do zagajenia i prezydencyj na nim, równym wymiarem umiarkowaną; nakoniec suma przypadającej dla każdego kraju składki na dostarczenie powszechnym nakładom będzie ułożona.

III. Takowa konfederacja warować i ubezpieczać będzie każde-

mu w osobności posesyą a rząd krajów, które posiada; tudzież następstwo przez wybranie lub dziedzictwo, według tego, jako w szczególnych każdego narodu prawach opisane jest; a dla zabieżania w początkach zaraz wszystkim źródłom niezgód i kłótni, przystaną na to jednomyślnie wszyscy: ażeby aktualne dzierżawy i ostatnie traktaty były fundamentem wszystkich wzajemnych praw dla kontraktujących narodów, zrzekając się wzajemnie i na zawsze wszelakich dawniejszych pretensyj; a jeżeliby z czasem jakie prawo spadało, tedy rozeznanie jego do sejmu należeć będzie, nie puszczając nigdy rozprawy na los wojny.

IV. Wyrażą się pewne przypadki, w których każdy aljant, zrywający powszechną umowę, za publicznego nieprzyjaciela osądzony i jako winowajca prześladowany będzie, to jest: jeżeliby się wzbraniał wykonywać ustaw powszechnej ligi; jeżeliby czynił przygotowania do wojny; jeżeliby kleił traktaty przeciwne ogólnej konfederacji; jeżeliby się wziął do oręża dla sprzeciwienia się jej wyrokom, lub którego sąsiada prywatnym domysłem chciał napastować. W tymże artykule przydano będzie, że póty wstępnym bojem i nakładem powszechnym każdy król czyli stan, że nieprzyjaciela osądzony, będzie prześladowany, póki nie złoży broni, nie wykona sejmowych uchwał, nie nadgrodzi krzywd, nie wróci kosztu i nie sprawi się z przeciwnych publicznej spokojności kroków.

V. Pełnomocnicy będą mieli moc układać (większością głosów względem ustanowienia, do czasu trwać mającego; trzech części ze czterech do zupełnej decyzji potrzeba) na sejmie rozrządzenia, które się przyzwoite i potrzebne zdadzą na pożytek rzeczypospolitej europejskiej; ale tych pięciu kardynalnych ustaw nic nigdy odmieniać nie będzie można, tylko za zgodą jednostajną wszystkich narodów, do generalnego wchodzących związku.

A jeżeli — kończy swe wywody autor — projekt ten pozostanie bez egzekucji to nie dlatego, by był w ułożeniu swem dziwaczny i niepodobny, ale że ludzie rozumem się zaszczycając, na uszczęśliwienie go swoje używać nie chcą: że moda jest taka aby pięknie rezonować, ale źle robić; ogłaszać najpiękniejsze sentymenta a najniegodziwszych akcyj dopuszczać się [18]).

---

[18]) Smoleński W.: Publicystyka polska wieku XVIII wobec projektów pokoju wiecznego. Księga pamiątkowa ku czci Oswalda Balzera. Tom. II, str. 489, Lwów, 1925.

Pokojowość wreszcie znalazła swego szermierza w Stanisławie Staszicu, według którego[19]):

> tylko ta wojna jest godziwą i sprawiedliwą, która prawa ludzi broni... gdy się towarzystwa połączą... na ten czas wypieszczonym towarzystw zamiarem będzie starać się o największą swych mieszkańców szczęśliwość.
>
> ...Dotąd nierozwinięta zostaje się ostatnia instytucja najistotniejsza, zewnętrzne stosunki kraju stanowiąca, chcę mówić, zrzeszenie się narodów.

Wreszcie zaś pisze w „Uwagach nad życiem Jana Zamoyskiego":

> Nikt bez miłego wewnątrz uczucia myśli poczciwego L'Abbè de St. Pierre nie czyta. I ten kto ich słucha raduje się i ten kto je drugim opowiada chociaż tylko się myślami z wesołością je powtarza; a wszyscy podobno w duchu mówimy: bogdajby się tak stało... Nie przez krzywdzenie, hamowanie handlu, albo przez wojnę ale przez rząd dobry, przez prawa mądre pomnaża się bogactwo i cierpliwość kraju własnego, przewyższyć lub wyrównać siłą sąsiada potrzeba.

*
* *

Przesunął się zatem przed naszemi oczyma obraz polskiej myśli pacyfistycznej w ciągu przeszło 4 wieków — widzimy, że król-filozof, Stanisław Leszczyński, ostatecznie ujął w całkowicie realne formy idee, które żyły w piśmiennictwie naszem i w duchu narodu na długo przed nim. W wieku XIX utrata samodzielności państwowej przerwała udział Polski w realizowaniu tych ideałów; w okresie tym myśl polska pracowała dalej w tej dziedzinie, lecz w oderwaniu od gruntu własnej państwowości: w tym czasie powstał projekt Związku Państw, opracowany przez znakomitego filozofa Józefa Hoene Wrońskiego (1778 — 1854), projekt ks. Adama Czartoryskiego, którym zainteresował się i zajął car Aleksander, pragnąc na jego zasadach zrealizować „konferencję ludów mającą na celu reformę świata w duchu pokoju"; podczas powstania listopadowego jeden z żołnierzy - ochotników, prof. U. W., członek Tow. Przyjaciół Nauk, Wojciech Jastrzębowski

[19]) St. Staszic: Przestrogi dla Polski, Warszawa, 1916.

opracował Konstytucję stanów zjednoczonych Europy; w roku 1867 Stefan Buszczyński, członek krakowskiej Akademji Umiejętności, autor znanego dzieła „La décadence de L'Europe", opracował szczegółowo zasady federacji Europy[20]). Dopiero niepodległe państwo polskie podjęło wzniosłą tradycję Leszczyńskiego i Polska znalazła się w awangardzie państw, pracujących nad realizacją powszechnego, trwałego pokoju; na dowód tego wystarczy przypomnieć choćby ratyfikację przez Polskę konwencji z roku 1925, zakazującej wojny chemicznej i biologicznej, gorące poparcie przez nią protokółu genewskiego z roku 1924, przystąpienie jej do paktu Lokarneńskiego, mimo, że nie dawał on jej tych gwarancyj bezpośrednich co Francji i Belgji, gorliwy udział jej w pracach komisyj rozbrojeniowych, inicjatywę Marszałka Piłsudskiego w roku 1927 w kierunku potępienia przez Ligę Narodów wojny wogóle, jako środka załatwiania sporów międzynarodowych, inicjatywę, której wynikiem był późniejszy o rok pakt Brianda — Kelloga, wreszcie zaś memorandum w sprawie rozbrojenia moralnego w roku 1931 [21]).

Tekst Mémorial de l'Affermissement de la Paix Générale jest podany ściśle według rękopisu.

---

20) Jerzy Braun: Genjusz Polski a Liga Narodów. Gazeta Polska z dn. 15 i 16.V.1930.

21) St. Dygat: Udział Polski w pracach nad utrwaleniem pokoju świata. Przegląd Polityczny, Tom XV., zeszyt 1 — 3. Warszawa, lipiec — wrzesień, 1931.



Gobelin ofiarowany Królowi Stanisławowi Leszczyńskiemu przez miasto Nancy.

(Ze zbiorów Muzeum Narodowego w Warszawie)

MÉMORIAL

DE L'AFFERMISSEMENT DE LA PAIX GÉNÉRALE

Stanislaw Leszczyński

Roi de Pologne

Duc de Lorraine et de Barr.

S'il est vrai, et constamment vrai, qu'on ne fait ordinairement la guerre, que pour parvenir à une bonne paix: Pourquoi, quand on jouit de la paix, ne cherche t'on pas à la conserver par tous les moyens possibles.

J'ai souvent ouï parler d'une République Chrétienne: je veux dire, d'une union générale de tous les états chrétiens, que l'on supposait liés par un esprit de paix, et dégagés de tous les motifs de haine, ou d'ambition, qui les rendent communément ennemis les uns des autres; mais il en a toujours été de cette République comme celle de Platon ou celle des Sevarambes, qui n'ont jamais existé qu'en idée; et c'est un malheur pour le genre humain. En effet il serait bien à souhaiter qu'une pareille République pût avoir lieu.

Le Grand Henri IV en avoit senti les avantages. Il ne fit que les sentir, et il reconnut bientôt ce qu'on avoit éprouvé de tout temps et ce qu'on reconnoit à présent peut-être plus que jamais, qu'il n'est pas possible de donner une forme nouvelle au Gouvernement de l'univers, de réunir les sentimens opposés de tant de Puissances, de concilier une si grande diversité d'intérêts, de changer et de fixer en même temps, le caractère des hommes de toutes les espèces que Dieu a créées la plus inconstante ,et dans son inconstance même la plus difficille à maîtriser.

Il semblerait néanmoins que l'homme n'est fait que pour la Société; la postérité d'Adam ne devroit composer qu'une même famille. Nos besoins réciproques, l'utilité publique, la différence même des génies, la diversité même des conditions, tout devroit nous réunir; car il est des rapports essentiels et absolument nécessaires entre ceux qui commandent et ceux qui obéissent, entre les Grands et les Petits, entre les riches et les pauvres. Ne trouvons-nous pas dans notre coeur, un secret penchant à nous rechercher? Insuffisans à nous mêmes, nous avons besoin de nous étayer, et ce besoin est si ordinaire, si pressant, si naturel, qu'il est étonnant que tous les hommes

ne forment pas une seule et même nation, qu'ils ne soient pas convenus de vivre sous les mêmes loix, de suivre les mêmes usages, de parler une même langue, d'honnorer Dieu du même culte.

A mesure que le Genre humain s'est multiplié, ces rapports, d'abord si sensibles se sont effacés peu à peu. Quelques familles se sont séparées des autres. Divisées et augmentées peu à peu, elles ont formé des états différens. C'est alors que l'ambition s'est introduite, avec les passions qui la suivent d'ordinaire: la jalousie et l'envie. Chaque état a voulu s'agrandir aux dépens de son voisin. Source de tous les débordemens qui se sont perpétués de siècle en siècle, usage qui ne change point et qui faict tout changer. De là ces continuelles révolutions qui font tantôt l'agrandissement, et tantôt la décadence des empires. De là cette fureur de dominer. La force seule décide de la justice; et comme ces corps pesans qui roulent dans un précipice, rien n'arrête les desseins d'un état ambitieux, que sa propre ruine.

Cette fureur, cette étrange férocité n'a rien qui doive nous surprendre. Que voit-on dans les sociétés particulières? Des divisions que rien ne peut empêcher, ni les liens du sang, ni les devoirs de l'amitié, ni les loix de la bienséance; on n'y voit ordinairement que des monstres de bizarrerie, dont l'opiniâtre orgueil produit les disputes, enfante les haines, éternise les vengeances. Souvent il suffit d'être las de vivre ensemble, pour ne pouvoir plus se supporter; et que peut-on attendre des différents caractères des nations, aussi jalouses les unes des autres, aussi variables, et plus intraitables encore dans leurs sentimens que les sociétés particulières, dont je parle, pour espérer d'en voir un Corps uny et inseparable.

On ne peut pas se flater de voir jamais dans l'univers une paix solide et durable. Ce n'est donc qu'une pure chimère que cette République chrétienne, qui voudroit ne faire qu'une cause commune de tous les différens interêts des nations, et les contenir chacune dans de justes bornes. Mais si les guerres sont inévitables, cherchons du moins le moyen de ne les rendre fatales qu'à ceux qui ne craindront pas de les exciter. Peut-être ne pouvant pas les faire impunément, prendront-ils d'eux-mêmes le parti de laisser en repos leurs voisins et d'y rester eux-mêmes.

Ce que je vais dire est bien éloigné de l'idée d'une République chrétienne; j'en conviens, mais mon dessein est le même que le dessein de ceux qui l'ont mise au jour. Je ne crains seulement qu'une chose, c'est que la nouveauté des mes idées ne paraisse étrange. On respecte ce qu'une longue habitude a consacré, et jusqu'aux usages mêmes les moins raisonnables qu'on pratique; il n'y a que l'expérience qui puisse accréditer ce qu'on ne connoit pas, l'exemple authoryser et l'execution realiser. Ainsi les sciences qu'on croyoit d'abord les plus abstraites, n'ont eu cours dans le monde, que du moment

que l'étude en a démontré l'utilité. Ce que j'ai dessein de proposer n'a point véritablement été mis en pratique; mais il n'en est pas moins aisé à exécuter.

A ne consulter que la raison, est-il rien dans le monde de si affreux, que de ne metre sa gloire dans la destruction de son espèce, son bonheur que dans le malheur de ses pareils? N'est-il pas au contraire plus sensé de conserver la paix quand on l'a que des se metre aux risques de la guerre pour l'avoir; la nature ne répugne t'elle pas à ne vouloir se rendre heureux que par les calamités publiques; illustre que par des trophées sanglans, puissant que par la foiblesse des autres? N'est-il pas même imprudent de désirer plutôt ce qu'on n'a pas, que de ne point profiter de ce qu'on possède, de ravir le bien d'autrui au risque de perdre le sien, et de se donner plus de peine à acquérir ce dont on ne peut se passer, qu'à conserver ce dont on peut jouir sans soins et sans allarme.

Je parts de la circonstance du temps où nous sommes, et qui semble l'accomplissement de celui dont parloit le Prophète, lorsqu'il disoit que les Peuples cessant d'être ennemis ne s'armeroient plus les uns contre les autres. Louis XV vient de donner la paix à l'Europe, et une paix d'autant plus glorieuse pour lui, qu'elle ne ressemble à aucune de celles qui l'ont précédée, et dans lesquelles la Puissance supérieure en force et en succès n'oublioit jamais de se dédommager des fraix de la Guerre. Ici malgré le bonheur et la rapidité des conquêtes, qu'elle moderation a s'en desister, on n'a écouté que la justice. Quel désinteressement! Quelle magnanimité dans la traité d'Aix-la-Chapelle! Louis quinze n'y stipule rien pour lui. S'il a combattu, s'il a triomphé, c'est pour forcer ses ennemis à poser les armes et pour satisfaire a ses engagemens. Ses lauriers le touchoient moins, que la paix qu'il recherchoit. Invincible, il n'a cédé qu'à l'amour qu'il doit à ses peuples; il se proposoit moins de vaincre que d'appaiser l'univers. Aussi par son héroïque désinteressement, a t'il enfin démenti la fausse prévention où l'on étoit, que la France, abusant de ses forces, vouloit tout envahir. Déjà la confiance est rétablie. La plus redoutable de toutes les Puissances est censée n'avoir à coeur que le bonheur commun de la chrétienté, et ne reconnoître désormais d'ennemis que ceux qui voudront troubler la paix qu'elle leur a donnée.

Que peut-il rester à Louis pour mettre le comble à sa gloire, que d'assurer son ouvrage, et d'employer à l'affermir, la même puissance qui lui a servi à le consommer. Mais quel peut être le moyen de rendre le traité d'Aix-la-Chapelle l'heureuse époque d'une paix que rien ne pourroit troubler? Attendrons-nous ce bonheur de la fidélité des puissances de l'Europe à en observer les conventions? Mais ces conventions que sont-elles dans le fond, qu'une trève et une suspension d'armes? Qui ne sait que les Princes par une funeste alternative, n'ont recours à la paix que lorsqu'ils se sentent épuisés

par la güerre, et qu'ils se disposent presque toujours à recommencer la guerre dès qu'ils jouissent de la paix. Je n'exagère point, mais il est constant que si dès à présent on laisse les affaires générales aller leur train, en se reposant avec confiance sur la bonne foi du dernier traité, nous perdrons bientôt tout le fruit que nous devrions en attendre. Le feu n'est pas éteint, il couve sous la cendre, et peut r'allumer à chaque instant un bouleversement général. Ce que je dis n'est que trop fondé sur l'expérience. A t'on vu jusqu'ici de négociateurs asses habiles pour changer les maximes de tous les Gouvernemens; car c'est précisément ce qu'il faudrait pour rendre une paix constante et solide, pour la rendre durable à jamais. Quel génie serait assès heureux pour borner l'ambition d'un Prince, en sorte qu'il ne donnât plus d'ombrage de l'abus qu'il peut faire de son pouvoir? Qui pourroit se flater de guérir la défiance d'un autre prince jusqu'à l'empêcher de se prévaloir de la première occasion que le hazard lui offre de se venger du plus fort? Comment appaiser les regrets de celui qui voudroit ravoir ce qu'il a perdu par le sort de la guerre? Comment éteindre, ou satisfaire l'avidité de ceux qui désirent au delà de ce qu'ils ont eu le bonheur d'acquérir?

Rien ne paroit plus mal aisé; et réellement rien n'est moins possible. Il s'agit d'affermir la paix qu'on vient de faire; et voici ce que j'ai conçu pour y réussir. Il ne s'agira plus d'intrigues, de négociations, de grands talens, de supériorité de génie.

Ce que nous souhaitons ne dépendra que de la volonté d'un seul monarque qui ayant dans les mains le sort de toute l'Europe, en deviendra l'arbitre, et y maintiendra l'union et la paix.

Je pose d'abord pour fondement inébranlable, que le désintеressement héroïque que Louis XV vient de faire éclater dans le traité d'Aix-la-Chapelle subsiste toujours, et passe désormais pour un système sûr et invariable de la politique de son Royaume.

Je m'explique, et je suppose que comme à présent, la France ne regarde jamais comme un avantage une nouvelle acquisition qui étendroit, qui aggrandiroit ses états, et qu'elle la regarde au contraire comme inutile et pernicieuse. Inutile, puisque avec une sage économie de ses finances, elle peut se rendre plus puissante pendant la paix, dans la situation même où elle est aujoudr'hui, qu'elle ne feroit par des conquêtes qui épuiseront ses trésors et dépeupleroient ses Provinces. Je dis encore pernicieuse, à cause du risque où elles se mettroit de perdre de ce qui lui appartient dans l'espérance de quelques possessions étrangères. Rien ne lui convient mieux que de mettre des bornes à sa grandeur, comme la Providence en a mis aux états qu'elle renferme. Que lui faut-il autre chose que la supériorité de puissance qu'elle a sur chacun des autres états, dont aucun en particulier ne peut balancer ses forces, et dont, telle qu'elle est, elle a tant de fois elle seule surmonté les efforts réunis?

Les Alpes, Les Pyrénées, l'Océan, la Méditerranée sont ses bornes naturelles. Ajoutons à la seureté de ses limites, l'empire d'Allemagne qui loin de la resserer peut servir à la défendre de toute surprise. En effet qu'est-ce que la France n'en doit point espérer, si ce corps puissant reconnoit une fois qu'il n'en a rien à craindre et beaucoup à espérer pour la conservation de la liberté de son Corps germanique.

Il est donc vrai qu'un roi de France, grand par lui-même, peut devenir plus grand encore, en renonçant à tout désir de s'agrandir. Pour mettre cette vérité dans le plus grand jour, considérons la France usant de sa grandeur avec le noble désinteressement de Louis XV. Aucun Prince osera t'il alors se mettre au niveau avec elle; et la France au contraire conservant sa supériorité, ne sera t'elle pas en état de juger des différens de tous les autres Princes ou pour les accomoder, s'il est possible; ou pour empêcher le plus faible d'être la victime d'un agresseur trop puissant. Il n'appartient qu'à la France dès qu'elle est en paix, de maintenir la paix dans tout le reste de l'Europe. C'est à elle à prendre en main la balance et à la tenir toujours dans ce juste équilibre sur lequel il a plu à toutes les puissances de fonder leur seureté. Qu'elle se fasse un devoir de soutenir les droits des couronnes, d'affermir la tranquilité des nations; qu'elle soit l'appui des prétensions que la justice a formées et l'ennemie de toute usurpation. De cette sorte elle garantira partout la paix; et en voulant moins dominer, elle dominera plus qu'elle n'a fait encore.

Il ne s'agit pour celà que de bien persuader l'univers de cet heureux changement de politique. Il faut que ce que Louis XV vient de faire soit sensé et devienne réellement le système de l'état. Il n'est point de meilleur exemple à suivre. Seul, il peut rétablir la confiance, et détruire dans tous les esprits la chimérique prétension qu'on attribuoit à Louis XIV d'une monarchie universelle; funeste idée qui révoltoit tout l'univers contre lui.

Je sais ce qu'on peut m'objecter ici. Est-il de la dignité d'un Roi, dira-t'on, de se prescrire ainsi des bornes? Oui sans doute, puisque ces bornes en mettent nécessairement au pouvoir des autres Princes, et qu'elles soutiennent, ou augmentent la supériorité de la France sur tous les autres potentats. La france n'aura jamais des Ennemis que ceux qu'elle voudra rendre ses sujets. Qui d'entre eux voudra lui faire insulte, lorsqu'elle ne songera point à les attaquer? Les a t'on jamais vûs se remuer lorsqu'elle a été tranquille? Ont-ils essayé de faire des conquêtes sur elle, quand elle a négligé d'en faire sur eux? Rien ne peut les armer que la crainte de sa puissance, lorsqu'elle a cru devoir la leur faire ressentir. Il n'est pas jusqu'à l'Autriche même, son ancienne Rivale, qui osât la provoquer. Que pourroit-elle seule vis à vis la maison de Bourbon. Ses états sont forts étendus, j'en conviens; mais ils sont dispersés et ne tiennent point

l'un à l'autre. Ce n'est que lorsque nous l'attaquons, qu'elle peut nous faire face avec le secours de ses alliés: mais c'est nous mêmes qui lui fournissons ce secours; c'est la crainte de notre agrandissement qui le lui donne. Tranquilles, nous ne verrons personne épouser ses intérêts. Aussi voulons-nous lui arracher les armes, ou l'empêcher de les prendre, persuadons lui, et à ses alliés, que nous sommes résolus à rester dans nos limites. C'est la resserrer pour toujours dans ses bornes.

Mais, dira t'on encore, le moyen de contenir un Roi de France belliqueux qui voudra signaler son courage? Que deviendra dès lors le système que je viens de proposer? Ce qu'il deviendra? La baze de tous les conseils à venir, qui en auront déjà senti les avantages, qui en auront éprouvé l'extrême utilité. L'exemple de Louis XV est trop beau, trop glorieux, trop profitable à l'état, pour n'être pas suivi aussi exactement qu'il le mérite. Il fait voir que le vrai héroïsme consiste dans le repos d'un règne pacifique; et il n'en fut jamais de plus capable de dégoûter les Princes les plus courageux de l'horreur des combats, de l'attendrir sur la désolation des familles sur la ruine des peuples, suites infaillibles des succès même de la guerre les plus constans. Cet exemple apprendra toujours aux Rois de France à venir, à ne mettre leur gloire que dans la prospérité de leurs sujets, à être intrépides dans les revers de la fortune. s'ils en ont pourtant à essuyer en se conformant exactement à leur modelle; à être inflexibles dans le maintien des loix, fermes dans l'administration de la justice, judicieux dans les récompenses dûes à la vertu, plus judicieux encore dans la punition des crimes; Indyfferent à la flatterie; Invincible aux seductions; attentifs à protéger les arts, à faire fleurir le commerce, à assurer leurs trésors par l'abondance qu'ils auront soin de procurer à leurs peuples. Ce sont là les vrais exploits, les seuls propres à immortaliser les grands Princes, puisqu'ils sont fort au dessus des plus brillantes actions des guerriers.

Glorieux par l'honneur qui en revient combien sont-ils plus intéressants encore par les avantages qui les suivent. Que l'on compare en effet les dépenses d'un état dans le cours d'une guerre opiniâtre, avec le produit des finances de ce même état durant la paix, et l'on verra lequel est le plus à souhaiter pour un Roi jaloux de ses intérêts et du bonheur de ceux qu'il gouverne.

Qu'on ne croye pas cependant qu'en suivant mon système, un Roi de France dût renoncer à toute alliance avec les Princes étrangers. Je préviens ici ce qu'on pourroit m'objecter; et je dis qu'en suivant la politique ordinaire, on doit continuer d'avoir des alliances, non pas pour attaquer personne; car je suppose le Gouvernement dans une parfaite neutralité; mais pour secourir une puissance attaquée injustement; les troubles s'étendent aisément; et il convient à la France de les appaiser partout, pour ne laisser donner aucune

atteinte à la paix générale. Que la France soit alliée, qu'elle s'unisse à tous ceux qui voudront conserver cette paix. Rien ne sera plus conforme à ses vues; et dès qu'on en reconnoitra la sincérité, combien de puissances voudront se joindre à elle pour concourir à ses desseins. Il en est surtout que je vois toutes disposées à l'aider dans un si sage projet; ce sont les Républiques et celles là mêmes qui pour abbaisser notre puissance ont si souvent pris les armes contre nous. Jamais République ne fit la guerre pour s'agrandir, c'est du moins à présent leur système. Leur liberté leur est si chère, qu'elles craindroient de la perdre et devenir esclaves à l'apas de quelques acquisition douteuse et qui ne serviroit point à l'augmenter Leur façon de penser se rapportant à celle que je suppose à la France, craindroient-elles de s'unir à nous pour la perpétuité de la paix qu'elles ont intérêt de cultiver, et que nous aurions les mêmes raisons de maintenir pour notre avantage particulier et pour le bien de toute l'Europe.

Mais pendant que je prouve que rien humainement ne peut nuire à notre grandeur, si nous n'en abusons nous mêmes en l'exposant inconsidérement aux traits de nos ennemis, je remarque que notre Royaume leur prête le flanc du côté de la mer. Peut-être ne peuvent-ils encore s'imaginer comment nous avons entrepris jusqu'ici de les attaquer sans une marine proportionnée à nos forces de terre. Nous sommes également étonnés nous-mêmes, qu'avec toute la vigilance qu'on a à tenir nos frontières en bon état de défense, on ait négligé de munir nos ports de vaisseaux. Pour moi je pense que laisser à nos ennemis la supériorité sur mer, c'est autant que de les avoir dans le coeur du Royaume. Ce n'est pas qu'on ne puisse garder nos côtes pour les empêcher d'y aborder; mais j'appelle les avoir dans le coeur du Royaume, que de leur laisser détruire notre commerce, puisqu'on ravage plus un païs en interrompant le cours des fonds publics, qu'en tirant des contributions de quelques cantons dont on s'est rendu maître. Rien n'est donc plus nécessaire qu'une marine en état de ne céder à aucune autre; et certainement si la France, selon mon système, doit prendre en main le timon des affaires générales pour perpétuer la Paix, il lui faut de nécessité des armées navales, avec lesquelles elle puisse atteindre les Puissances trop éloignées et se porter partout où elle jugera nécessaire de prévenir des querelles, d'éteindre un feu déjà allumé, de faire respecter sa médiation en faisant craindre sa puissance. Je n'ignore point quels fraix immenses exige l'établissement et l'entretien d'une marine, telle qu'il nous la faut; mais que ne peut point fournir un Royaume qui va devenir florissant par le commerce, et par un commerce soutenu par un commerce soutenu par une longue paix?

Cette paix peut durer sans doute, elle dépend de nous seuls. C'est ce que j'ai tâché de montrer dans ce Discours, que je conclus par ces vérités incontestables, que je ramasse ici en peu de mots.

La 1-ère c'est que la situation de notre Royaume et nos forces nous rendent inataquables, tandis que tranquilles, nous n'attaquerons aucun de nos voisins. La 2-ème que notre Puissance étant supérieure à toute autre n'a pas besoin de s'agrandir. La 3-ème que sa grandeur dépend de la bonne foi de nos derniers engagements, et de ce désintéressement magnanime, qui, suivant l'exemple de Louis XV, exemple d'autant plus puissant, que le modelle en est agréable, nous fera préférer à de vaines espérances l'heureux et solide avantage de n'avoir rien à désirer.

Recueil munuscrit Nr. 1137 (360) de la Bibliothèque publique de Nancy, folios 188-to à 192-vo.

Mèmoire non datê. Le texte est de la main du chevalier de Solignac, secrétaire du roi Stanislaw Leszczyński, duc de Lorraine et de Bar. Les ratures, surcharges et additions, sont de la propre main du roi.

J'ai parcouru plusieurs auteurs, qui pleins de savoir et d'exactitude, s'épuisent à traiter deux matières des plus interessantes, je veux dire la morale et la police qu'ils croyent les seules capables d'établir et d'augmenter le bonheur des humains.

Ce bonheur est si rare, que je doute qu'il puisse être aussi parfait que chacun désire de se le procurer. Je conviens qu'un homme en son particulier, conduit par son amour propre peut se rendre heureux par sa façon de penser, et en suivant son goût, même aux dépens d'un autre; mais peut-il ne pas sentir souvent son bonheur altéré. S'il a le coeur sensible et qu'il trouve des raisons qui le fassent gémir sur les malheurs d'autrui, un bon citoyen, quelque heureux qu'il soit, peut-il jouir de son bonheur, sans être touché des calamités de sa patrie, de celles de sa famille, de ses amis, et de celles meme de ses ennemis, s'il a le coeur grand et magnanime. Je dis plus, si ce coeur est encore assés noble pour faire consister son bonheur à rendre les autres heureux, combien n'est-il pas malheureux dès là même qu'il n'a pas le moyen d'y réussir. Quelle étude devons nous donc faire pour remplir un objet si important, et pour rendre le bonheur plus commun, et même, s'il se peut général? Je crois qu'il faut pour celà s'appliquer à connoitre l'humanité, la suivre l'approfondir et ne la point perdre de vue. Nous ne la connaissons que trop, quand nous succombons à notre foiblesse et nous n'avons pas la force de résister à nos penchans naturels, et celà ne m'étonne point; mais ce qui est difficille à comprendre, c'est que forçant la nature, nous nous plaisions dans le carnage, et que l'horreur de la mort ne nous rebute pas de la chercher, et d'y attacher le point d'honneur et de la gloire; c'est que nous faisions consister l'héroïsme à renoncer à toute humanité. Ne diroit-on pas que nous vivons encore dans les tems les plus barbares, que nous ne faisons aucune profession du christianisme, que la justice ne décide plus rien, que les loix sont sans vigueur, et que la raison est éteinte et ne peut prévaloir sur les maximes dcrèglées du monde que l'usage seul autorise.

Je me suis beaucoup occuppé de l'ouvrage de l'abbé de St. Pierre, où j'ai cru trouver un projet fondé sur l'humanité, et de très jouables intentions de parvenir au bonheur général de tous les hommes par l'établissement d'une Paix perpétuelle. J'aurois souhaité de voir dans ces édifiantes spéculations des moyens infaillibles de parvenir à l'execution d'un si louable dessein; mais est-il croyable et peut-on espérer que les souverains se reduisent à representer un corps composé de républiquains et à soumettre la liberté de leur Gouvernement à l'arbitrage de leurs égaux? Cherchons cependant s'il est possible de réaliser de si belles imaginations, et sans nous écarter du but où elles tendent, de prendre une route qui différente sans être contraire, et la même dans le fond sans l'être dans la forme, nous mene plus surement à ce but. Il faut, ce me semble d'abord reflechir sur les maximes et la politique des souverains, car c'est sur elles qu'ils établissent la puissance de leur Gouvernement les uns par le désir d'agrandir leurs états, les autres par les mesures qu'ils prennent pour se garantir des conquêtes qu'on voudroit faire sur eux; — tous généralement, ou se font la guerre, ou étant en paix se préparent à la faire, et toujours au dépens de ce qu'ils ont, dans la vaine espérance de ce qu'ils peuvent avoir, et plus malheureusement encore au dépens des peuples qu'ils écrasent.

L'éclat de la couronne peut-il donc les éblouir au point de croire pouvoir en goûter les douceurs parmi tant d'amertumes? Songent-ils que pour faire la guerre à leurs ennemis, ils commencent par se rendre ennemis d'eux-mêmes, et que pour verser le sang de l'étranger, ils épuisent celui de leurs sujets. — Ainsi pour être en état d'attaquer, ou de se deffendre, on se ruine, et l'on ne peut jouir d'un règne heureux et tranquille, ni laisser à aucun de ses sujets la jouissance assurée de son patrimoine. Ce n'est pas tout. Je suppose un Prince sage et pacifique qui cherissant ses peuples, voudroit ne s'occuper que de leur bonheur. Le pourra-t'il en effet? N'est-il pas forcé de se mêler de la querelle des autres, soit par l'engagement de ses traités, soit afin que l'incendie qui déjà se fait craindre, ne s'étende jusqu'à lui. Je ne me prétens pas assès habile pour détruire des principes si funestes au genre humain; mais dumoins je crois pouvoir procurer la sureté des états en opposant une barrière à la fureur des conquérans et des injustes usurpateurs, et faire le bonheur des peuples par une paix générale et des moyens incontestables de la rendre perpétuelle. Aureste comme l'interêt gouverne le monde, on verra dans ce que je vais dire, que mon projet ne peut porter préjudice ni aux grands qui gouvernent, ni aux peuples qui leur sont soumis. C'est de là même que je tire un bon augure de l'édifice que je vais élever; on le jugera sans doute inébranlable par le détail que j'en vais faire avec le plus de précision et de clarté que je pourrai.

Personne n'ignore que l'europe est partagée en deux sortes de Gouvernement. Il en est de monarchiques, tels que la France,

l'Espagne, les Etats de la Reine de Hongrie, le portugal, Naples, la Sardaigne, le Danemarc, La Prusse, la Russie, sans compter les petits Etats d'italie et ceux de l'allemagne qui composent le corps germanique. Les Gouvernemens Républiquains sont l'angleterre, la hollande, la suède, la Pologne, Venise, les cantons suisses et Gènes. Si nous entrons dans les véritables intérêts de ces républiques, on conviendra qu'elles ne sont point agitées de l'esprit de conquête, qu'elles ne sont attentives qu'à conserver ce qu'elles possèdent, qu'à maintenir la forme de leur Gouvernement, et surtout une pleine jouissance de leur liberté. Or comme elles n'ont jamais aucune prétension les unes sur les autres, seroit-il difficille de les porter à une éternelle alliance entre elles pour le maintien respectif de leurs possessions et pour la conservation de leurs privilèges? Mais surtout pour se garantir mutuellement des insultes de leurs voisins et ne pas prendre part à leurs querelles. Toutes ces raisons semblant favoriser cette union, et nulle autre n'y metant obstacle, ne peut-on pas l'espérer sans prévention? Je repons par avance à celui qui croiroit cette union impraticable, qu'elle subsiste en partie. On la voit en effet dans les deux républiques les plus considérables l'angleterre et la hollande. Quand est-ce que ces deux puissances maritimes ont fait la guerre dans des vües de conquête, et que cherchent-elles, actuellement que toute l'europe est en feu, qu'à y maintenir la tranquilité par le moyen d'un juste équilibre. Et pourquoi les autres républiques n'agiroient-elles pas par le même Principe? Pour mieux fortifier leur union, il seroit à souhaiter que le Roi de France en fut le chef. Par son alliance avec les Républiques, il se formerait dans l'europe un corps respectable plus puissant qu'aucun autre pour y maintenir une paix générale, suivie de la prosperité de toutes les nations. Le grand Henri IV avoit conçu cette idée que la Providence a peutêtre réservée à Louis XV.

L'association d'une puissance comme la France aux républiques de quel poids ne seroit-elle pas? et quel plus grand acheminement à une paix perpétuelle? L'europe voyant le Roi de France à la tête d'un corps tel que celui de toutes les républiques, n'auroit plus aucun sujet d'apprehender sa puissance. Jusqu'ici on a vu tant de guerres et tant de sang répandu pour la contenir dans un certain équilibre; maintenant le Roi de France, auteur et chef d'une union si avantageuse à tous les peuples, se feroit une gloire, un devoir de renoncer à tout agrandissement de ses états; et l'europe ne le regardant plus comme un conquerant poseroit et ne reprendroit plus les armes. Il ne seroit point difficille à la France d'insinuer à toutes les républiques cette union si désirable. La plus grande difficulté qui s'y pourroit rencontrer viendroit sans doute des Puissances maritimes; c'est aussi par elle qu'il faudroit commencer à négocier cette union, en règlant l'étenduë du commerce dans les indes, et faisant entre toutes les nations un juste partage des colonies. Après cela, quel motif, quelle raison pourroit empêcher les autres républiques

deconcourir à la formation et à la stabilité d'un si grand et si salutaire ouvrage. Si l'on me demande quel seroit le précis de cette grande union; je dirai que je n'entre point dans le détail des choses que devroit contenir un traité d'alliance de cette nature. J'ajouterai seulement que dans le dessein d'établir une paix générale et perpétuelle, cette alliance devroit pour point principal veiller de bonne foi à ce qui pourroit exciter des troubles parmi les souverains, et d'abord porter ceux qui l'auroient contractée à offrir tous ensemble leur médiation et leurs bons offices pour concilier toutes les disputes à l'amiable, et en cas d'une opiniâtre perseverance à d'injustes prétensions, prêter la main à celui qu'on jugerait opprimé et en danger de ne pouvoir se deffendre.

Je crois déjà avoir tout dit, et je m'arrête ici pour demander qui sont ceux des Grands et des petits qui se croiroient lésés par cet établissement, et qui au contraire ne le jugeroient pas une source de bonheur pour l'humanité. Si je ne me flatte point de voir effectüer ce que je propose, je me crois dumoins assuré des voeux du public pour qu'il le soit, et je pense qu'il n'est point d'homme raisonnable qui puisse croire tout à fait chimérique ce que je me donne la liberté d'exposer, en laissant à juger lequel est préférable ou la fureur de se détruire, ou une sage attention à se conserver.

Recueil manuscrit № 1137 (360) de la Biliothèque publique de Nancy folios 258-to et 260 vo

Memoire sans titre et sans date. Le texte est de la main du chevalier de Solignac, secrètaire du roi Stanislaw Leszczyński, duc de Lorraine et de Bar.

JAN STARZEWSKI.

RACJA STANU, JAKO NACZELNA NORMA ODRODZONEJ POLSKI

I.

Zamykać bogactwo zjawisk społecznych i kulturalnych pewnego narodu, nawet w pewnym tylko okresie w jedną, czy kilka formuł — wydaje się rzeczą śmiałą, nazbyt śmiałą. Życie zbiorowe to przecież wir prądów i urzeczywistnień, niemal chaos dążeń, przemyśleń, twórczości. Przytem dzieła jednostek i zrzeszeń ujawniają nieraz niespodziany zasiąg wpływu. Na uboczu, w tajemnicy uzyskany wynik może nadać miano całej epoce, może być istotniejszy dla pracy pokolenia niż rozgłośne czyny. Podobnie — nieudane, czy nawiasowe napozór posunięcia polityczne, społeczne lub gospodarcze ważą czasem głęboko na psychice narodu i okazują się, nadając jej kierunek, płodniejsze od głównego zamiaru lub niejednego „sukcesu". Niektóre zakresy działania wymagają dalej dłuższego przygotowania; duży mozół pozostaje niejako pod dostrzegalnym poziomem. Nagły więc wpływ arcydzieł wydaje się samorzutny i przypada w całości zasłudze żniwiarzy, nie siewców.

Wszystko to utrudnia oczywiście ocenę: pozostaje jednak fakt górujący. W społeczeństwach rozwiniętych wzbiera pragnienie kształtowania własnego istnienia. Niezależnie od rozbieżnych pędów, ci, co stanowią mózg tego społeczeństwa, dążą do zakreślenia dróg dla jego rozwoju. Biorą przytem za podstawę zasadniczy splot własnych dążeń oraz naczelne okoliczności, naczelne zagadnienia, które ich zdaniem zasługują najpilniej na uwzględnienie. Jeżeliby nawet zatem ludzie ci nie narzucili swej wizji reszcie grupy i nie wprowadzili w życie za-

miarów, to i wówczas poglądy ich będą wysoce charakterystyczne dla prądów współczesnych. Najczęściej jednak bywa inaczej: przodownicy są tak ściśle zespoleni ze swem otoczeniem i posiadają tyle sposobów, by na nie oddziałać, że ich myśli — siły stają się ośrodkiem głównej kierunkowej fali dziejowej. A w każdym czasie istnieje w danym kraju pewna tylko suma energji duchowej: rzucenie jej w jedną stronę powoduje osłabienie lub zanik gałęzi życia zbiorowego, ku którym się nie zwróci, które omija. Stąd twórczość społeczna przedstawia tak często wyraźne zarysy: widzimy narody oddane w pewnym okresie przedewszystkiem pracy gospodarczej, technicznej, naukowo-artystycznej, państwowej, społecznej i t. p. Dyktuje te całokształty dążeń — samowiedza. Niewątpliwie mogłyby być inne, gdyby nie świadoma wola określonej twórczości. Pytanie więc, gdzie patrzy elita, jaki zakreśla cel swej działalności, — należy do istotnych i najczęściej wyraża rzeczywiście — znaczenie dziejowe całego pokolenia.

Oczywiście, jeśli kierownicy nie zdobędą się na tego rodzaju plan — zbraknie życiu społecznemu cementu. Rozpryśnie się wówczas na liczne dziedziny, a w ich obrębie na strumyki i odnogi; zabłyśnie przytem — być może — blaskiem różnorodniejszym. Powstanie jednak pytanie, czy brakześrodkowującej syntezy nie zemści się w sposób mniej lub bardziej dotkliwy, — czy główne potrzeby zbiorowości będą w tym wypadku dostatecznie obwarowane. O wewnętrznej przytem sile elity zbytnia kalejdoskopowość twórczości, a przedewszystkiem brak podstaw i wytycznych w poszczególnych jej gałęziach, dobrze świadczyć nie będzie. Niemożność znalezienia ogólniejszych sprawdzianów dla charakterystyki dzieła pewnego pokolenia — jest więc w każdym razie objawem znamiennym. W niczem przytem nie obala twierdzenia, że w wielu wypadkach charakterystyka owa leży w sferze dosięgalnej.

II.

Jeśli idzie o współczesną Polskę — to rozwiązanie zdaje się niemylne; stanęła pod znakiem hasła — racji stanu. Z nieczęsto spotykaną prawidłowością szeregują się u nas wytwory życia ogólnego wokoło tego postulatu, streszczającego wolę zbiorową, wolę pokolenia.

Źródła zjawiska poszukiwać należy w Legjonach. Tam tkwi mgławicowy zaczątek kierowniczych usposobień, które doprowadziły do obecnego stanu rzeczy. Obraz przyszłej Polski kształtował się wprawdzie u poszczególnych jednostek walczącego od r. 1914 obozu zupełnie rozbieżnie. Z pewnością wielu legjonistów wyobrażało sobie stosunki w niepodległem państwie według wzorów, opartych na przewadze tych czy innych grup społecznych. Ideał wolności przysłaniał przytem w okresie wojny dalsze perspektywy: brakło więc wątku do prób określenia miejsca, jakie zajmie w rzeczywistem naszem życiu państwo i jego potrzeby. Lecz jaśniał w szeregach legjonowych nastrój pewnego mesjanizmu w stosunku do narodu, a naczelne pragnienie zespołu wyrażało pojęcie: ojczyzna. Dwa te pierwiastki razem połączone dały podstawę do procesu rozwojowego z końcowym wynikiem: powstania grupy przodowniczej i ideału uspołecznienia.

Proces ten był dłuższy. Po wojnie niesione wichrem legendy nazwiska — schodzą z widowni. Na planie pierwszym toczą homeryckie boje kierownicy stronnictw. Następuje parcelacja — pojęcia państwa na rzecz partji i ułamkowych interesów. W pomyślnej sytuacji zewnętrznej etap ten nie przyniósł natychmiastowych szkód. Ratowała też położenie żywotność społeczeństwa oraz praca wybitnych jednostek. Długo tak jednak trwać nie mogło; istniała rozbieżność między możliwościami ludności a sprawnością kierowników, między potrzebami całości, a działalnością jej przedstawicieli, między niezbędnem przy budownictwie wymaganiem pracy na dłuższą metę, a kinematografem sejmowładztwa. W cieniu, na stanowiskach drugorzędnych, kształcił się przytem zespół zastępczy; nabierał techniki pracy państwowej, nabierał przez skrajną negację partyjnictwa — świadomości wartości, jakie winien w życiu publicznem reprezentować.

Rok 1926 stał się rokiem przełomu. Marszałek Piłsudski ocenił jednak trafnie sytuację: społeczeństwo niedostatecznie go rozumiało, opozycja była za silna, grupa przodownicza niedość dojrzała do sprawowania władzy. Stąd narzucił państwu pięciolatkę polityczną — jako okres przejściowy. Każdy jej rok przynosił otrzeźwienie z narkotyków agitacji partyjnej, rysy w prestiżu starzejących się stronnictw, wzrost wewnętrznych

możności w obrębie młodego pokolenia. Wybory jesienne z r. 1930 ujawniły wreszcie wyraźnie wypadkową gry politycznych sił: dały rządy nowej generacji, skupionej pod godłem — racja stanu.

III.

Obraz genetyczny wskazuje już na zasięg wpływu samej zasady; odzwierciadla ona światopogląd nietyle pewnej grupy, ile całego pokolenia. Zwiększa to niepomiernie jej walor, jej ciężar gatunkowy. Należy teraz rozpatrzyć właściwe znaczenie omawianego zjawiska.

Oglądana od strony filizoficznej formuła „racja stanu" oznacza powstanie normy moralnej. Cel i właściwość normy takiej polega na zdolności rodzenia nieograniczonej liczby czynów. Będą one kierowniczy nakaz stale bliżej określać, a z drugiej strony tkwiąca w nim samym energja dążyć będzie do wyraźnego kształtu, do ustalenia własnych wymagań. W ten sposób powstaną ustawy, schematy postępowania, stałe oceny i prądy opinji, mające za główną treść dążenie do zgodności z zasadą racji stanu. Norma więc żywotna władna jest przez niezorganizowane samorzutne czyny i własne wytwory — oddziałać głęboko na całokształt życia narodowego.

Zasadę „racji stanu" w ujęciu, jakie obecnie nadawane jest jej w Polsce, — traktować należy raczej jako normę, niż jako ideał. Oczywiście granice obu pojęć zlewają się i nie są bynajmniej ścisłe. Ideał posiada jednak więcej imperjalizmu i zaborczej rozlewności. Z natury swej rozszerza się na jaknajdalsze dziedziny i tworzy ogromną liczbę pośrednich wytworów. Norma tymczasem jest raczej współczynnikiem działalności; rzuca nowe światło na życie i jego zadania, a dąży mniej wyraźnie do radykalnych przewrotów. Tak np. norma uczciwości jest elementem w pracy solidnego kupca obok sądów ściśle gospodarczych. Można więc z pewnością mówić o ideale buddyzmu czy komunizmu. Polska jednak zasada *„racji stanu"* zbliża się w swych czynnych właściwościach do etycznej normy. Tworzy bowiem jedną nadbudowę; żąda uwzględnienia „dobra państwa" w całej działalności członków społeczeństwa.

IV.

Psychologicznie oznacza hasło „racji stanu" przewagę dążeń społecznych nad osobistemi.

Zakres pojęcia wytycza zaś uspołecznieniu granice najszersze. Nawiązuje bezpośredni związek między jednostką a państwem, stosunki z innemi grupami stają się natomiast wtórne i mniej istotne. Osobnik jest bowiem wedle jej żądań przedewszystkiem obywatelem, a potem dopiero członkiem stronnictwa, grupy zawodwoej itp. I tutaj uderza zasada *„racji stanu"* najpoważniejszej w bezwładność całego szeregu zespołów nawyków i interesów. Na naszym jednak przesiąkniętym patrjotyzmem gruncie, walka z nią tego punktu widzenia może być tylko — obłudna i zasadzkowa. W podświadomości bowiem ludzi tkwi u nas poczucie, że wymaganie, jakie stawia, jest słuszne i niedające się obalić.

Formuła „racja stanu" nie określa jeszcze zgóry typu dążeń społecznych, które wyraża i do których skupienia w pierwszej linji będzie zmierzać. Treść jej rysuje się natomiast wyraźniej w świetle obserwacji sposobu, w jaki jest w społeczeństwie urzeczywistniana.

Nie chodzi tutaj przytem oczywiście o środki techniczne: słowo, pismo, wychowanie itp. — bo muszą być one z natury rzeczy różnorodne. Idzie natomiast o to, do jakich dążeń społecznych nawiąże główny apel twórców hasła. Dwie tutaj otwierają się drogi: można szukać ugruntowań dla rozwoju idei racji stanu w dążeniach, odpowiadających w większym stopniu automatyzmowi społecznemu, jak instynkt porządku i hierarchji, posłuszeństwa, obowiązku. Można przeciwnie opierać jej wpływ na instynktach, wymagających raczej samorzutnej inicjatywy, osobistego oddania, twórczości. Zasadzie „racji stanu" może bowiem zapewnić siłę także obudzenie i wszechstronne rozwinięcie świadomości spójni zawartej w słowach państwo—ojczyzna. Wzmocni dalej jej wpływ upostaciowanie dobra państwa w osobach i działalności pewnych jednostek, których autorytet działa jak magnes na zbiorowość. Znakomitym przewodem może być również pierwiastek dynamiczny współdziałania — bo nic tak nie wiąże, jak czyn, jak gromadnie dokonany wysiłek, jak stworzone dzieło.

Dotychczasowa praktyka polska idzie raczej w kierunku poszukiwania spoideł moralnych między zbiorowością a naczelnem hasłem wśród instynktów grupy drugiej: wzmacnianie poczucia spójni, autorytetu moralnego osób uosabiających państwo, kult współdziałania, są głównemi w tym kierunku dźwigniami. Państwo, Piłsudski, Gdynia — oto główne łączniki wysuwane przez kierowników społeczeństwa. Taktyka zaś ta jest prawdopodobnie odblaskiem Marszałka Piłsudskiego: starał się on zawsze oddziaływać na żywe siły człowieka, na ośrodki jego psychiki, posiadające największą rozlewność, na budzenie i wprowadzanie w ruch osobowości w jej całokształcie.

V.

Jako wytwór historyczno-socjologiczny różni się polska zasada „racji stanu" w dwu kierunkach od analogicznych założeń spotykanych u ościennych narodów współcześnie lub w niedawno minionej dobie. Przedewszystkiem jest mało określona, ramowa, niewypełniona wyraźną treścią. Gdzieindziej wcielała się często w imperatywy ścisłe. W Niemczech np. z przed r. 1914 nosiła miano hegemonji na kontynencie, we współczesnych Włoszech — niekłamanego, lecz rzeczywistego równouprawnienia w gronie Mocarstw. W innych jeszcze wypadkach znaczenie jej połączyło się tak dalece z pewnem zagadnieniem, iż zanikła sama, zastępowana centralnem pragnieniem danego narodu. Tak więc w Anglji jest — panowaniem na morzu, w Stanach Zjedn. — zasadą otwartych drzwi, w Rosji carskiej — swobodnym dostępem do wolnego morza, we Francji Burbonów — granicą naturalną Renu.

We wszystkich tych państwach ograniczała się nadto niemal wyłącznie do dziedziny stosunków zagranicznych; nie zjawia się więc z roszczeniem do odgrywania roli w regulowaniu spraw domowych.

Przeciwnie w Polsce: zasada racji stanu — daleka od samookreślenia, płynna i nieograniczona, występuje wyraźnie także w charakterze normy, mającej nadrzędnie wdawać się w zagadnienia społeczne, wewnętrzno-polityczne i gospodarcze, w charakterze arbitra.

Obie wskazane różnice wynikły w całości z dziejowego tła. Są wynikiem głęboko odczutych doświadczeń narodu. Pamięta on — instynktową, czujną wrażliwością, fatalne kaleczące akty rozbiorów. Uświadamia sobie własną demograficzną słabość w stosunku do liczebności sąsiadów. Wie także podziemnem wyczuciem, że wiek 19-ty odsunął go od tajemnic funkcjonowania mechanizmu państwowego. Pojmuje, że nie widzi dostatecznie jasno, czem jest państwo, jakie są jego potrzeby i jak je zaspakajać. Otóż odpowiedź na wszystkie te doznania, obawy i wątpliwości stanowi doktryna racji stanu, w przytomnej nam polskiej postaci. Jej konturowość — to tylko pozór; naprawdę zawiera treść wyraźną. Charakteryzuje ją postawa pogotowia obronnego wobec możliwych niebezpieczeństw grożących państwu. A poczucie zagrożenia tak dalece wnikło w świadomość społeczną, że rozciąga zasadę racji stanu oprócz polityki zagranicznej także na sprawy wewnętrzne, zwykle normą dotyczącą „dobra całości" nie obejmowane.

Nie należy jednak stąd wnioskować, iż poczucie zagrożenia ciąży nad Polską jak zmora, niosąc przygnębienie i apatję. Przeciwnie— społeczeństwo nasze przypomina obecnie okres w. XIV, czasy Kazimierza Wielkiego. Przewaga Krzyżaków była wówczas oczywista, a niemniej mocniał naród i krzepił się poczuciem własnych możliwości. Nieomylnym wskaźnikiem podobnego stanu rzeczy jest współczesny coroczny przybytek ludności. Nie można tłumaczyć go czynnikami biologicznemi. Powiększanie się ludności — to zawsze pierwszorzędny dowód jej wiary w życie i we własną przyszłość. Warunki, związane z odrodzeniem państwa, odsłoniły tak szerokie horyzonty, otwarły ujście dla takich zasobów społecznej energji, że ani groźby zagraniczne, ani bardziej namacalne ciężary przesilenia gospodarczego nie mogą stworzyć przeciwwagi. Istnieje w Polsce ufność w dobroczynne działanie otworzonych perspektyw, młodzieńcza prężność, upór rozrostu.

VI.

Dodatnie — w naszych zwłaszcza warunkach — skutki powstania zasady „racji stanu", jako naczelnej normy odrodzonej Polski, nie wymagają komentarzy. Rozpatrzeć natomiast należy główne zarzuty, z jakiemi to zjawisko nieraz się spotyka.

Zarzut pierwszy pozostanie poniekąd nieodparty. Tak pokolenie, które zasadę racji stanu wybrało za swoją przewodnią, skazuje się na jednostronność. Poświęcone pracy nad państwem, nad jego organami i czynnościami, nad życiem gospodarczem i społecznem — żyje w sferze organizacyjnej i praktycznej, w świecie aktualności. Jest rzeczą prawdopodobną, że poza zakres tak pojętego czynu wyjdzie raczej nie często. Można również przewidzieć, że nie wszyscy ocenią starania podjęte w niełatwych przecież warunkach w dziedzinie rozszerzenia oświaty, zapewnienia odpowiednich ram rozwojowi nauki, krzewienia w społeczeństwie zainteresowania sztuką. W dziejach narodu pokolenie odegra rolę podobną do generacji Ks. Warszawskiego; gromadzi elementy, przygotowuje i umożliwia przyszłe wybuchy twórczości naukowej, literackiej, artystycznej. Samo nie wzniesie się może nawet do wyżyn osiągniętych przez ojców; jak dotąd brak wśród nas Wyspiańskiego, Żeromskiego, Kasprowicza, Reymonta, Malczewskiego. Stąd i w stosunkach z obcymi nie zawsze duma nasza znajdzie pełne zadowolenie: wydajemy się nazewnątrz nieco szorstcy, pozbawieni uroku, nie imponujemy, nie przywiązujemy do siebie. Niepodobna jednak odmierzać bezwzględnych wartości poszczególnych dziedzin kultury. Kolejność potrzebnych urzeczywistnień — wskazuje tutaj bezapelacyjnie sama rzeczywistość. W losie przypadł nam ten a nie inny dział wielowiekowej twórczości narodu; mamy stworzyć znowu państwo i jego obywateli. Przyjmijmy z całą świadomością to zadanie; godne jest życia.

VII.

W innym wypadku powołuje się krytyka równocześnie na historję i na rzekomą wewnętrzną logikę konstrukcji „racji stanu". Głosi zaś, że wiedzie ta zasada prostą drogą do nieznośnego ucisku państwowego, przed którym jednostka staje bezbronna. Tak było w w. XVIII i za czasów Metternicha: racja stanu przybrała postać samowoli władzy i grupy rządzącej, a tłumiła nietylko wolności osobiste, nietylko prawa narodowości, lecz nadto życiodajne prądy społeczne i kulturalne, o ile nie zdołała ich ująć w rygorystyczne, zniekształcające więzy. Do tego zaś spotwornienia wiedzie ją własna logika; istotą państwa jest

władza, władza musi określić się jako suwerenna, nieograniczona. Od tego punktu do tyranji jeden już tylko krok — nazbyt często stawiany.

Ocena ta ma niewątpliwie pewną podstawę: zajmuje się jednak jedynie skutkami, które płynęły w dziejach, lub w rozwoju myśli ludzkiej z pewnego jednostronnego poglądu na państwo. W swoim rodzaju konsekwentny, ujmował on państwo wyłącznie od strony prawnej. Istnieje jednak inne znaczenie tego wyrazu: dla socjologa jest państwo najszerszą grupą społeczną. Z tego punktu widzenia obejmuje się przyrodę, miasta i wsie, różnojęzyczną ludność, wszelkie postacie zasobów kulturalnych, historję, konstytucję, kierowników zbiorowości, wspólnie dokonywane akcje, wszelkie dążności, stosunki, całe płynące życie. Racja stanu, a więc korzyść i dobro państwa, staje się w promieniach tego ujęcia poprostu dobrem całości. Znika obraz państwa — maszyny ślepej i bezwzględnej, pożerającej materjał społeczny; podmiotem czynności i przedmiotem zabiegów jest bowiem w tem znaczeniu bezpośrednio dana grupa. Zasada racji stanu wskazuje zaś tylko główny kierunek ruchu i jest nakazem ogniskowania, koordynacji, spajania.

Rzeczywistość polska idzie niewątpliwie po drodze socjologicznego pojmowania istoty państwa. Świadczą o tem wyraźnie akty rządu. Nie wyrzeka się jednak obóz kierowniczy wszczepiania w masy pojęcia państwa w formie ściśle prawnej. Przeciwnie, oddziaływuje często w tym kierunku, skoro uznał, że brak zupełnie jasnego zrozumienia własnej organizacji państwowej, brak poczucia obowiązków obywatelskich — to historycznie odziedziczony, główny może defekt psychiki narodowej. I ta właśnie działalność daje pole do zarzutów, twierdzących, iż obecny régime stara się przeciwstawić martwe szablony organizacyjne żywym prawdom życia zbiorowości, że ideałem jego — biurokratyzacja społeczeństwa, że ścieśnia pojęcie państwa do automatyzmu nakazów. Zarzuty te są walką z wiatrakami. Nie trudno też stanowczo je unicestwić: wystarczy, jeśli czynności wychowawcze, podejmowane w obrębie społeczeństwa, obejmą zakresem pojęcie państwa obok strony prawnej, także przesłanki socjologiczne, tłumacząc przez to jaśniej polskie stanowisko.

VIII.

Dalszy zarzut bardziej szczegółowy pozostaje w związku z poprzednim, a dotyczy samego zastosowywania u nas zasady racji stanu. Używany jako walny oręż w ręku opozycji, polega na tezie, że życie polityczne toczy się w Polsce po linji zlekceważenia zasad praworządności. Nie wdając się w powody subjektywne narzekań i w stopień ich dobrej wiary, należy stwierdzić, że cały okres przejściowy między r. 1926 a 1930 przedstawiał ogromne objektywne trudności w zakresie pełnego stosowania zasady praworządności. Przy wrogo usposobionem ciele ustawodawczem i jego nawykach do hegemonji — z jednej strony — oraz przy radykalnej krytyce treści Konstytucji — z drugiej, staliśmy napozór wobec konieczności naruszeń porządku prawno-politycznego. Tylko świadoma i mocna wola szanowania podstaw legalnych, tylko trzeźwa i spokojna ręka u steru życia publicznego — ustrzegła nas przed tem. Na żadnym może odcinku politycznym stan rzeczy nie wymagał równie ciągłego wysiłku, jak przy tej straży w służbie praworządności. Obecnie zaś położenie uległo zupełnej zmianie i byłoby wręcz niezrozumiałem, jeśliby przedstawiciele władzy w Polsce zrzekali się dobrowolnie, bez powodu, sprężyny wpływu i podstawy wewnętrznej równowagi, jakiej dostarcza zasada praworządności. Można też uważać za pewne, że ku tego rodzaju osłabianiu spoistości państwa bynajmniej nie idziemy.

IX.

Ostatni zarzut chwyta się nieokreślonej, ramowej formy zasady racji stanu. W skrajnych rozprawach nazywa ją sprytną maską pokrywającą korzyści taktyczne, jakich poszukuje naprawdę obóz rządzący. W mniej ostrych rozumowaniach podkreśla rzekomą arbitralność, ukrytą w jej cieniu. Każdy ma tłumaczyć sobie na własną rękę treść powyższej idei: tyle więc racji stanu, ile osób, w wyniku — hierarchje dowolności.

Powaga i całkowita szczerość prądu, stojącego przy sztandarze dobra państwa, nie może jednak ulegać w Polsce zaczepieniu; nie idzie tu o rozrywki, idzie o wiarę życia. Ramowość zaś zasady jest, jak to podkreślono, poczęści pozorna. Poczę-

ści natomiast wyznacza ją chwilowy etap doby, opracowują pierwiastkowy charakter myśli, rzuconej dopiero w strumień ideologicznego obrotu.

Zasada „dobra całości" nie poprzestanie na ściśle psychologicznej roli składnika wpływającego na postępowanie ludzi. Doprowadzi i doprowadza niewątpliwie — do długiego szeregu tez objektywnych, dotyczących poszczególnych dziedzin życia. W rezultacie pracy i doświadczeń dojdziemy do mocnych przeświadczeń, stwierdzających, że w polskiej polityce zagranicznej, mniejszościowej, rolnej, socjalnej itp. obowiązują te czy inne, przynajmniej czasowe, dogmaty. Wypełnią się wówczas puste jeszcze płaszczyzny wielkiego fresku, tworzonego myślą pokolenia, a noszącego miano: „polskiej racji stanu". Co więcej, praca i doświadczenie pozwoli na klasyfikację przyjętych formuł dążenia. Jedne otrzymają miejsce ściśle w czasie i wadze określone, inne wykażą cechy stałości i specjalnego znaczenia. W ten sposób na czoło wysunięte zostaną niektóre tylko hasła i w nich wcieli się całość tego, co obejmie pojęcie „racji stanu". W tej fazie rozwoju odpadnie w całości zarzut dowolności interpretacyjnych. Narazie znajdujemy się w okresie tworzenia zrębów zasadniczej treści górującego godła. Jesteśmy podobni do uczonego, który ma podać jasną, wyraźną i niechwiejną definicję jakiegoś trudnego słowa. Poszukiwać musi z trudem pierwiastków określenia, odkrywać powoli jakie przedmioty i jakie cechy mieszczą się w badanym terminie. Nie działa jednak według kaprysu — a podobnie daleko od „jak kto chce" jest rola jednostek, którzy dążą do uświadomienia sobie, co w tej lub innej gałęzi życia publicznego oznacza naprawdę wyraz: „dobro państwa".

X.

Zasada racji stanu jest więc właściwym klimatem moralnym współczesnej Polski. Pod siłą jej działania formuje życie społeczeństwa kształt olbrzymiej piramidy. Bystro zwężające się jego ściany pozostawiają u czoła budowli miejsce na dwa bloki. Wojsko i polityka zagraniczna — to dominujące wartości, które duch pokolenia stawia najwyżej na skali swych ocen. Od nich bowiem zależy przedewszystkiem ochrona państwa, one są za-

bezpieczeniem innych dóbr, na ich tężyźnie polega realizacja całości planów. Niewątpliwie, odpowiedź na pytanie, czy i w jakiej mierze wysiłek pokolenia będzie skuteczny, polega w niemałym stopniu na pracy powierzonej jednostkom w obrębie dwu tych dziedzin państwowej działalności. One — w ostatniej linji zadecydować mogą — czy samoograniczenie się twórczości pokolenia było rodzajem kalectwa, czy też wyborem świadomym — mistrza. Narodowy podział pracy obarczył ją odpowiedzialnością surową: muszą stąd w duszach swych stanowczo i raz na zawsze rozstrzygnąć, że nie ponowią doświadczeń pokolenia Sejmu 4-letniego, że nie zawiodą, jeśli przyjdzie godzina próby, że nieudolność ich czy słabość — nie stanie się nigdy, i w żadnych okolicznościach, powodem zaprzepaszczenia dobytku nagromadzonego skrzętnością i dzielnością reszty społeczeństwa.

WIKTOR STEFAN POL.

DZIEJE I ROLA KALIFATU

Według pierwotnego planu organizatorów muzułmańskiego kongresu w Jerozolimie, odbytego w czasie od 7 do 14 grudnia 1931 r., jednym z głównych punktów programu kongresu miało być omówienie kwestji Kalifatu. Jednakże wobec spowodowanych tą zapowiedzią nader ożywionych dyskusyj w kołach politycznych, oraz wobec objekcyj i protestów ze strony niektórych rządów i pewnych sfer muzułmańskiego duchowieństwa, postanowiono punkt ten zdjąć z porządku dziennego obrad kongresu.

Fakt powyższy oświetla bardzo wymownie drażliwość tematu, dotyczącego tej polityczno - religijnej instytucji, która przez tak długi czas odgrywała rolę pierwszorzędnego czynnika w świecie muzułmańskim.

Dla należytej oceny opinij i tendencyj, tyczących się przywrócenia Kalifatu, nie będzie od rzeczy przypomnieć istotę i rozwój tej instytucji.

Mahomet, twórca religji muzułmańskiej urodził się w r. 571 w Mecce (umarł w r. 632 w Medynie) i pochodził z rodziny Haszemitów, należącej do plemienia Kuraisz. Męskiego potomstwa Mahomet nie miał. Jedna z jego córek, Fatma, była żoną bratanka Mahometa — Alego, z którego to małżeństwa pochodzą m. i. Hassan i Hussein, stanowiący wraz z ojcem główne postacie kultu największej muzułmańskiej sekty — *szyitów.*

Mahomet nie pozostawił żadnej instrukcji co do następstwa w kierownictwie gminy muzułmańskiej po swojej śmierci. Również Koran, główne źródło religji muzułmańskiej w tej sprawie, żadnego przepisu nie zawiera. Drugie obok Koranu źródło sta-

nowi Sunna, t. j. zbiór zwyczajów, tradycyj i wzorów ustalonych przez proroka lub wynikających z jego postępowania, zapatrywania się na pewne problematy i t. p. Zbiór ten jest dziełem towarzyszy proroka zw. *sahabi*, oraz ich potomków, skrzętnie zapisujących szczegóły, dotyczące trybu życia i oświadczeń proroka. Z pośród nader wielkiej ilości prac i pamiętników tego rodzaju, znanych pod nazwą *hadis*, tylko mała część, a mianowicie 6 ksiąg, uważana jest przez ortodoksyjnych sunnickich muzułmanów za autentyczną i miarodajną. Szyici natomiast opierają się na powstałych w X. i XI. wieku czterech innych księgach, których autorzy posługują się świadectwem Alego, względnie jednego z 12 szyickich *imamów*, wywodzących się od Alego, t. zw. Alidów.

Sunna zawiera w sprawie *imamatu*, t. j. kierownictwa gminy muzułmańskiej tylko jedno konkretne zarządzenie, a mianowicie tekst t. zw. *nass*, dotyczący oświadczenia Mahometa, według którego imam pochodzić ma z plemienia Kuraisz, a więc z plemienia, do którego należała rodzina Mahometa.

Opierające się na Koranie i Sunnie przepisy t. zw. *Szeria* lub *Szar*, stały się regulatorem życia wiernego muzułmanina, oraz podstawą muzułmańskiej ideologji. Obejmują one całokształt obowiązków i uprawnień wyznawcy religji muzułmańskiej w dziedzinie religijnej, społecznej i politycznej. *Szeria* jest zatem nietylko prawem religijnem, lecz także cywilnem, bo zawiera także normy dotyczące administracji, skarbowości, prawa cywilnego i karnego, procedury i t. d. Jednostce nie pozostawiono żadnej inicjatywy.

Przepisy te z natury rzeczy obliczone były na uregulowanie stosunków panujących w małej, skupionej dookoła osoby Mahometa, gminie, składającej się z jednostek, prowadzących nader prymitywny tryb życia i posiadającej bardzo mały krąg interesów. Szeregu zatem problematów, powstających dopiero w związku z rozrostem gminy, ze stopniowem rozszerzaniem się jej potrzeb i zadań, Szeria albo wogóle nie porusza, albo traktuje je zupełnie pobieżnie.

Studjom nad usystematyzowaniem istniejących już przepisów i zwyczajów, stwarzaniem nowych norm prawnych, a głównie nad uzgadnianiem tychże z duchem i zasadami *Szeria*, poświę-

cały się od najdawniejszych czasów całe zastępy teologów i prawników, zakładających we wszystkich większych miastach Arabji szkoły, w których wykładano przedewszystkiem naukę prawa t. zw. *fikh*. Jakkolwiek szkoły te trzymały się skrupulatnie zasad ustalonych w Koranie i Sunnie, głoszone przez nie teorje, ustalane przez nie systemy prawne, wykazują często jaskrawe rozbieżności. Prawie każda z tych szkół reprezentowała swój kierunek, swój ryt. Z wielkiej ilości powstałych w ten sposób rytów — ortodoksyjni sunnici uważają za miarodajne tylko cztery: *haneficki* — oficjalny w Turcji, oraz wśród muzułmanów Azji środkowej i Indji; *malekicki* — w Afryce północnej, zachodniej i w Sudanie; *szaficki* — w Iraku, wzdłuż zatoki Perskiej, w Hedżasie, Palestynie, częściowo w Egipcie, w Afryce wschodniej, w Arabji południowej i na wyspach indyjskich; wreszcie *hanbalicki* — w Syrji i przedewszystkiem w Nedż wśród Wahabitów.

Uregulowano w ten sposób dużo aktualnych problematów, lecz brak wszelkiej jednolitości w dziedzinie ustawodawstwa, względnie w interpretacji pierwotnego prawodawstwa Mahometa, musiał odbić się ujemnie na uczuciach solidarności muzułmanów i przyczyniać się do pogłębiania istniejących w tak wielkim organiźmie państwowym etnicznych i miejscowych różnic. Pozatem, taki stan rzeczy doprowadził do niebywałej, stałej niepewności w dziedzinie prawnej, do braku w wielu wypadkach wszelkiej ochrony prawnej i stał się przez to głównym powodem stopniowego upadku państw muzułmańskich. Największą jednak przeszkodą w rozwoju islamu było uznanie prawodawstwa Mahometa (Koranu i Sunny) za boskie — i wynikająca stąd konieczność najściślejszego przystosowania do niego wszelkich interpretacyj i komentarzy; pozbawiono w ten sposób obowiązujące normy potrzebnej elastyczności i uniemożliwiono ich ewolucję i rozbudowę.

Tem niemniej islam zna świeckie ustawodawstwo. Za panowania tureckich sułtanów liberalnie i postępowo myślący *lema*, duchowni wyższej kategorji, znaleźli w Koranie tekst upoważniający suwerena, przy odpowiedniej interpretacji, do wydawania takich zarządzeń, któreby uznał za potrzebne. Sułtani korzystali z tego prawa dość często i powstał w ten sposób t. zw. *kanun*. Przepisy kanunu mogą wprawdzie wypełniać luki, jakie

zawiera *Szeria*, lecz nie powinny być z nią w sprzeczności. W praktyce wydawano jednak dużo ustaw, znajdujących się w jaskrawej wprost sprzeczności z *Szerią*, lecz sułtani tureccy potrafili zawsze znaleźć duchownych, którzy zatwierdzali zgodność pożądanego zarządzenia z prawem boskiem. Postępowanie to dotyczy jednak ostatnich okresów historji islamu i zawsze uważane było za wyjątkowe.

Niezmiernie ujemny wpływ na kształtowanie się losów islamu wywierał fakt nieuregulowania przez Mahometa kwestji Kalifatu, względnie niemożność unormowania tej kwestji później przez muzułmańskich teologów i prawników. Przyczyniło się to zaraz w pierwszem stadjum istnienia islamu do powstania jednego z największych rozłamów w świecie muzułmańskim — *szyizmu*, obejmującego około 18 miljonów muzułmanów, t. j. około 8%.

Według szyitów, jak wiadomo, prawo do kierownictwa przysługuje jedynie członkom rodziny Alego, zięcia i bratanka proroka, naznaczonego — według szyickiej tradycji — przez Mahometa na następcę. Pierwszych 4 kalifatów po Mahomecie szyici nie uznają, zaś Omajjadów, Abbasydów, Fatymidów, a zwłaszcza Osmanów uważają za uzurpatorów. Pozatem szyici przypisują imamatowi charakter instytucji boskiej; u nich godność ta jest dziedziczną w rodzinie Alidów. Rozłam ten powstał na tle politycznem, bo stanowił początkowo wyraz walki opozycji kalifów Omajjadów o wpływy i władzę. Wobec niemożności osiągnięcia swego celu w dziedzinie politycznej, ruch przybrał formy herezji.

Już w najdawniejszych czasach islamu temat kalifatu był przedmiotem stałych dyskusyj i polemik arabskich uczonych. Z pośród całej bogatej literatury, powstałej w tej materji, może najbardziej znane jest dzieło arabskiego „sędziego sędziów" z czasów kalifów Abbasydów, El-Mawardi'ego (umarł w r. 1058 w Bagdadzie) o zasadach władzy suwerennej.

Według tej koncepcji kalif jest zastępcą proroka, powołanym do obrony prawdziwej wiary, do zapewniania swobodnego jej wykonywania, do rozszerzania jej na całym świecie, prowadzenia świętej wojny *dżihad* przeciw innowiercom, oraz do kierowania świeckiemi sprawami muzułmańskiego organizmu państwowego, obejmującego wszystkich wyznawców islamu. Jest on po-

zatem stałym i jedynym organem, legalizującym funkcje poszczególnych kanonicznych instytucyj islamu.

Zgodnie z powyższą definicją, wielka część sunnitów uważa, że *conditio sine qua non* jest posiadanie przez kalifa odpowiedniej władzy politycznej, umożliwiającej mu skuteczną obronę wiary. Jest on przedewszystkiem świeckim suwerenem — np. monety wybijane były za czasów Omajjadów i Abbasydów w imieniu kalifa. Natomiast nie przysługuje kalifowi żadna ściśle religijna władza, gdyż nie posiada on prawa ingerencji w kwestjach dogmatycznych lub dotyczących hierarchji duchownej. Kalif nie jest duchownym, nie potrzebuje mieć wykształcenia teologicznego. Dla załatwiania najważniejszych spraw religijnych, przedewszystkiem dotyczących interpretacji *Szeria*, funkcjonował za czasów sułtanów tureckich — *szeich-ul-islam*, mianowany przez sułtana kalifa z pośród posiadających wyższe wykształcenie teologiczne duchownych — *ulema*.

Kalif nie posiada żadnych artybucyj w dziedzinie ustawodawczej, gdyż jedynem źródłem prawa jest *Szeria*. Nie bierze on również udziału w wymiarze sprawiedliwości, — prawo to przysługuje instytucji duchownych, rekrutujących się z pośród ulema, t. zw. *kadi*.

Kalifowi nigdy nie przysługiwało prawo wydawania t. zw. *fetwa*, t. j. prawomocnych decyzyj w sprawach religijnych lub prawnych, a wymagających autorytatywnej interpretacji *Szeria*. Prawo to posiadał natomiast każdy „mufti" (kategorja ulema — zajmująca się interpretacją *Szeria*), najwyższy mufti — *szeich-ul-islam*, piastujący w przedwojennej Turcji równocześnie urząd ministra oświaty.

Tendencja pewnych prawników muzułmańskich, zdających sobie sprawę ze zgubnych dla rozwoju islamu skutków petryfikacji pierwotnego prawodawstwa Mahometa, szły w kierunku przyznania kalifowi t. zw. *idżtihad*, prawa inicjatywy w dziedzinie ustawodawstwa. Projekty te były przez ortodoksów, a szczególnie przez duchowieństwo, zawzięcie zwalczane.

Kalif sankcjonował wydawane przez *szeich - ul - islama fetwa* oraz legalizował poniekąd piątkową modlitwę w głównym meczecie, gdyż na jej wstępie wymieniano zawsze nazwisko kalifa. Zewnętrznemi symbolami jego władzy był przedewszystkiem *khirka-e-szeryf*, t. j. święty płaszcz proroka oraz inne relikwje.

Wobec powyższego porównywanie stanowiska kalifa ze stanowiskiem papieża, nader często spotykane na Zachodzie, jest błędne.

Co do warunków objęcia władzy przez kalifa, teorja El-Mawardi'ego wskazuje na konieczność pochodzenia kandydata z plemienia Kuraisz. Wszyscy kalifowie panujący do XVI. wieku, t. j. do czasu przejścia kalifatu na tureckich sułtanów z dynastji Osmanów, a mianowicie: 4 pierwsi, t. zw. legalni, bo wybrani (632 — 661), Omajjadzi w Damaszku (661 — 750), Omajjadzi w Hiszpanji (755 — 1031), Abbasydzi w Bagdadzie (750 — 1258) i wreszcie Abbasydzi w Kairze (1261 — 1517), — odpowiadali, stosownie do opinji sunnitów, temu warunkowi. Podczas gdy jednak pierwsi kalifowie, wyszli z wyboru, t. zw. *ikhtjar*, dokonanego przez muzułmańską gminę lub przez nią zatwierdzonego *(idżma)* lub wreszcie na zasadzie wyznaczenia przez poprzednika *(tansis)*, — to u Omajjadów, Abbasydów i tureckich kalifów, władza stała się dziedziczną. Ten sposób przekazywania władzy pozbawiony jest, zdaniem sunnitów, cech legalności i był kwestjonowany.

Powyżej naszkicowanej w grubszych zarysach teorji, odpowiadał kalifat w okresie od powstania islamu do czasu panowania Abbasydów w Bagdadzie w IX. wieku, kiedy islam doznał swego największego rozrostu i rozkwitu. Wojujący islam stał się najgroźniejszą potęgą świata i większość muzułmanów uznawała kalifów w Bagdadzie. Istniał wprawdzie wówczas także drugi kalifat, Omajjadów w Kordowie w Hiszpanji, jednakże zasięg jego wpływów był stosunkowo mały, gdyż ograniczał się do Hiszpanji i północno-zachodniej Afryki.

W X. wieku zarysowuje się przyszły upadek panowania Abbasydów w Bagdadzie. Na skutek osłabnięcia władzy politycznej tamtejszych kalifów, coraz częściej narażanych na rewolty podległych im prowincyj i napady ze strony sąsiadów, prestige Abbasydów stale maleje, szczególnie zaś od czasu powstania w 909 r. w bliskim Egipcie kalifatu, założonego przez heretycką sektę szyicką — Isma'ilitów.

Sprowadzone przez kalifów do Bagdadu turecko-tatarskie elementy, tworząc ich gwardję przyboczną, były często potężniejsze od swych panów i mogły im dyktować swą wolę. Około r. 1000 zapanowali w Bagdadzie suniccy Seldżukidzi, którzy

przeprowadzili formalny rozdział władzy; zostawiając sobie sprawy świeckie, przyznali kalifowi stanowisko wyłącznie najwyższego dostojnika duchownego. Zupełnego zniesienia instytucji kalifatu uniknięto, gdyż pozorny dualizm władzy suwerennej legalizował poniekąd w oczach muzułmanów stanowisko sułtanów Seldżukidów. Nie naruszyli oni z tego powodu symbolicznego zwyczaju wymieniania na wstępie piątkowej modlitwy w meczecie nazwiska kalifa.

W końcu XI. wieku Abbasydzi, wyzwalając się z pod wpływów i panowania obcych sułtanów, odzyskali na czas pewien swe dawne znaczenie. Przyczynił się do tego równoczesny upadek kalifatu heretyków Fatymidów w Egipcie, gdzie, po podboju tego kraju przez króla Syrji Salaheddina w r. 1171, wprowadzono do piątkowej modlitwy nazwisko Abbasydów.

W roku 1258 skończyło się panowanie bagdadzkich kalifów. Han mongolski Hulagu, po zajęciu Bagdadu, wymordował wszystkich Abbasydów z wyjątkiem jednego, który zdołał uciec i założyć w 1261 r. kalifat Abbasydów w Kairze.

Tu jednak spotkał Abbasydów taki sam los, jak w Bagdadzie. Pozostając pod panowaniem sułtanów Ejubidów i następnie Mameluków, kalifowie zeszli do rangi najwyższych funkcjonarjuszy duchownych, pozbawionych tym razem już wszelkich suwerennych prerogatyw i powołanych właściwie jedynie do udzielania konsekracji każdorazowemu sułtanowi. W *khutbie*, t. j. na wstępie piątkowej modlitwy w Egipcie wymieniano odtąd tylko nazwisko sułtana. Co ważniejsze — to samo miało miejsce także w dwóch świętych miastach islamu, w Mecce i Medynie, których władcy, wywodzący się z Mahometowego rodu znajdowali się od tego czasu do początku XVI. wieku w politycznej zależności od egipskich sułtanów.

Sama dynastja szeryfów Mekki i Medyny do kalifatu skutecznie pretendować nie mogła, bo była politycznie za słaba. Jednakże w związku z występującemi wówczas coraz silniej tendencjami, zmierzającemi do nadania kalifatowi cech instytucji religijnej, wzrastało także znaczenie świętych miast, oraz panującej w nich dynastji. Wzorując się na Seldżukidach, wielu potężniejszych władców muzułmańskich — wśród nich sułtani mongolscy i indyjscy — przybierało dla wzmocnienia swej pozycji, obok tytułu sułtana, tytuł kalifa. Warunek pochodzenia z ple-

mienia Kuraisz, przeprowadzenia wyboru i t. d. nie miał już żadnego praktycznego znaczenia. Decydującym momentem była tylko faktyczna władza polityczna muzułmańskiego suwerena. Przewodnią ideą było, że monarcha muzułmański jest suwerenem z łaski Allaha, którego reprezentuje na ziemi. W tym charakterze nosił tytuł kalifa — obrońcy wiary. To też prawie wszyscy sułtanowie-kalifowie starali się, aby nazwiska ich były wymieniane w czasie modlitw w Mecce i Medynie. Również ubiegali się oni o upoważnienie do przesyłania *mahmal*, t. j. specjalnie wyrabianych firanek jedwabnych, przeznaczonych do pokrywania ścian świętego budynku Kaaba w Mecce. Celem zjednania sobie względów wielkiego szeryfa Mekki sułtani-kalifowie pokrywali część kosztów utrzymania świętych miejsc.

Zwykle jednak wysiłki te nie dawały pożądanego wyniku, gdyż wyżej wspomniane przywileje przysługiwały sułtanom egipskim, mającym w Mecce dominujące wpływy. Oni przysyłali do Mekki mahmal. Podczas wojny światowej zwyczaj ten uległ pewnej przerwie, lecz zaraz po wojnie transportowano mahmal (niesłusznie mówi się o świętym „dywanie") — na pokładzie angielskich okrętów wojennych. Jakkolwiek uzyskanie przywileju wymieniania nazwiska suwerena w khutbie w Mecce było bardzo pożądane, to jednak brak tego przywileju nie uwłaczał faktycznej władzy sułtana-kalifa.

Akt powyższy odbywa się zwykle w głównym meczecie — *dżami*. Duchowny, noszący tytuł *khatil*, ogłasza z *minbaru* (rodzaj ambony), po arabsku formułkę, polecającą opiece Allaha kalifa, obrońcę wiary i t. d., oraz zawierającą prośbę o zniszczenie niewiernych, heretyków i dla islamu wrogo usposobionych.

Ewolucja szła coraz bardziej po linji nadania instytucji kalifatu cech instytucji religijnej. Począwszy od schyłku XI. w. władzę kalifa reprezentuje jednostka faktycznie podporządkowana świeckiemu władcy, lub też władca ten sam piastuje godność kalifa. Prawnicy usiłowali znaleźć formułkę, legalizującą równoczesne sprawowanie władzy sułtana i kalifa, jak to miało miejsce w Bagdadzie za czasów Seldżukidów, oraz w Kairze za czasów Ejubidów i Mameluków. Dodali oni przeto do ustalonych przez El-Mawardiego sposobów objęcia władzy kalifa (wybór wzgl. wyznaczenie przez poprzednika), nową metodę *moba-*

ja, t. j. przyrzeczenie potężnego suwerena, dotyczące obowiązku podtrzymywania kalifatu.

Powodami przeobrażenia się kalifatu z instytucji suwerennej, polityczno-religijnej na religijną i nadto świeckiej władzy faktycznie podporządkowaną, były nietylko polityczne ambicje poszczególnych muzułmańskich książąt, zwalczających ideę koncentracji władzy nad wszystkimi muzułmanami w jednej osobie, lecz także silnie rozwinięte w islamie sekciarstwo. Pozbawiony wszelkiej solidnej, powszechnie uznanej, podstawy prawnej, kalifat nie mógł stać się czynnikiem spajającym wszystkich muzułmanów w jedną całość. Idea zjednoczenia wyznawców islamu pod kierownictwem kalifa okazała się nieziszczalną.

Kalifatowi Abbasydów w Egipcie położył kres turecki sułtan Selim I. w r. 1517. Zajął on Egipt, wypędził tamtejszych sułtanów oraz kalifów i — jak legenda mówi — pojmał ostatniego kalifa Mutawakila. W Konstantynopolu miał go zmusić do formalnego odstąpienia godności na rzecz tureckich sułtanów.

Przejście kalifatu od Arabów do Turków stanowi właściwie ostatnią fazę w rozwoju tej instytucji przed jej zniesieniem w 1924 r. Z tą chwilą bowiem zaczyna się nowa, ostatnia może, era rozkwitu islamu. Pokonawszy już poprzednio prawie całą południowo-wschodnią Europę (zajęcie Konstantynopola 1453), oraz cały Bliski Wschód, imperjum Ottomańskie staje się jednem z największych mocarstw. Sprawując swą władzę nad większością świata muzułmańskiego, sułtan Selim I. proklamuje się kalifem, jakkolwiek nie odpowiada warunkowi pochodzenia. Legalność kalifatu tureckich sułtanów była z tego powodu teoretycznie zawsze kwestjonowana. Wysuwany argument, że sułtan Selim uzyskał kalifat na podstawie „cesji" ostatniego Abbasyda, nie był oczywiście brany pod uwagę przez ortodoksyjnych sunnitów. W praktyce jednak nowy kalif uważany był przez wszystkich zamieszkałych na olbrzymim terenie imperjum muzułmanów, oraz przez wielką część pozostałych — za głowę islamu, tem bardziej, że zatwierdzały go w tej godności także święte miasta, które nazwisko każdorazowego tureckiego sułtana-kalifa, noszącego tytuł *khadim-e-kharamein*, t. j. „służący świętych miast" wymieniały w khutbie.

W dynastji Osmanów kalifat stał się godnością dziedziczną i stanowił integralną część suwerennych atrybucyj padyszacha.

Pozbawiony nadal wszelkiej jurysdykcji w sprawach religijnych i dogmatycznych, a uposażony jedynie w szereg prerogatyw o pozorach religijnych, kalifat przez potężnych sułtanów, panujących nad większością wyznawców islamu, staje się wyrazem moralnego autorytetu „obrońcy wiary", zapewniając mu poniekąd międzynarodową, nadpaństwową, moralną supremację nad sunnitami całego świata.

Podkreślić należy, że koncepcja ta znajdowała nader skuteczne poparcie w państwach europejskich, które zawierając z sułtanami umowy, niejednokrotnie uznawały nadpaństwową religijną władzę kalifa. Miało to miejsce np. w traktacie pokojowym w Kuczuk-Kainardże, zawartym w 1774 r. między Rosją a Turcją. W traktacie tym, jak wiadomo, Wysoka Porta uznać musiała niepodległość Tatarów krymskich, budziackich (nad Dniestrem) i kubańskich; to posunięcie Rosji miało przygotować ostateczną aneksję terenów, zamieszkałych przez Tatarów, uskutecznioną dopiero w 1783 r. Nie mogąc osiągnąć tego celu w wojnie z Turcją (1711 — 1774), z powodu wybuchu powstania Kozaków Pugaczewa, poprzestała Rosja na żądaniu niepodległości Tatarów. Turcja, wyczerpana wojną, zgodziła się na to, przeforsowała jednak przyjęcie warunku uznawania nadal przez Tatarów sułtana tureckiego, jako kalifa, głowy islamu. Zapewnienie sobie w ten sposób władzy nad Tatarami miało dla sułtana pierwszorzędne znaczenie nietylko z punktu widzenia religijnego, lecz także z punktu widzenia politycznego. Rosja otrzymała bowiem na mocy traktatu w Kuczuk-Kainardże szereg fortec morskich na Czarnem Morzu i prawo wolnej żeglugi na tem morzu, przez Bosfor, Dardanele i t. d.; zajęcie Konstantynopola stało się zatem konkretnem niebezpieczeństwem, niepokojącem nietylko Turcję, lecz i całą europejską dyplomację. To też Turcja starała się bardzo intensywnie o odzyskanie terenów, zamieszkałych przez Tatarów. Korzystając ze swej „religijnej" władzy nad nimi, sułtan dysponował np. Krymem, jak objektem lennym, nadając go hanowi tatarów na zasadzie formalnego dekretu lennego. Poobsadzał on również sądy tatarskie organami *(kadi)*, wysyłanymi z Turcji. Interpretując administrację celną, jako „wyraz atrybucji głowy islamu", wysyłano z Turcji na Krym nawet urzędników celnych. Pozatem sułtan zażądał, powołując się na prawa przyznane mu w Kuczuk-Kainardże, przy-

wileju wybijania monety dla Tatarów, wymieniania swego nazwiska w khutbie i t. d. Powstałe na tem tle starcia z Rosją, doprowadziły do nowej wojny, zakończonej traktatem w Ainaly-Kawak z 1779 r. Zatwierdzono postanowienia traktatu w Kuczuk-Kainardże, pozatem jednak Rosja przyznała sułtanowi jako kalifowi prawo udzielania „błogosławieństwa" hanowi Tatarów.

W r. 1784 Krym został wcielony do Rosji. Turcja wyrazić musiała swą zgodę. Szeich-ul-islam, dla uratowania pozorów, kazał Tatarom wyemigrować, — lecz tylko mała ich część (ok. 20 tysięcy) przeniosła się do Bułgarji i Dobrudży. Zasługuje na uwagę fakt, że traktat rosyjsko-turecki z 1783 r., dotyczący aneksji Krymu przez Rosję, już nic nie wspomina o prawach kalifa. Władzę jego nad muzułmanami, zamieszkałymi na terytorjach nie należących do Turcji, uznawały jednak i późniejsze międzynarodowe umowy. Tak np. protokół turecko-austro-węgierski z 1909 r. dotyczący aneksji Bośni przez Austro-Węgry, postanawia, że nazwisko kalifa będzie nadal wymieniane w khutbie w Bośni, oraz, że reis-ul-ulema, szef muzułmańskiego kleru w Bośni, mianowany będzie przez tureckiego szeich-ul-islama. Analogiczne postanowienia zawierały także traktaty bułgarsko-tureckie z 1909 i 1913 r., turecko-grecki z 1913 i turecko-włoski z 1912 r.

Zaznaczyć jeszcze należy, że dualizm władzy skupionej w osobie sułtana-kalifa ulegalizowała konstytucja turecka z 1876 r. (zniesiona już w 2 lata później); odnośny artykuł ustala, że padyszach wszystkich Osmanów jest równocześnie kalifem sunnickiego islamu.

W rękach tureckich sułtanów kalifat odgrywał bardzo często rolę polityczną, a to nietylko dla tworzenia i utrzymywania fikcji moralnej władzy kalifa nad muzułmanami utraconych prowincyj, lecz także i to szczególnie od drugiej połowy XIX wieku — dla uprawiania aktywnej polityki panislamskiej. Stopniowy rozkład imperjum tureckiego w ostatnich dwóch stuleciach uniemożliwiał, a przynajmniej utrudniał realizację idei zjednoczenia w imię islamu, pod egidą Turcji, wszystkich krajów, zamieszkałych przez muzułmanów. Wysuwało to konieczność konsolidacji elementu muzułmańskiego w samej Turcji przez równouprawnienie wszystkich muzułmanów, bez względu na ich na-

rodowość (Arabów, Turków, Kurdów, Albanów i t. d.). Panislamskie tendencje i ambicje popierane były przez Abd-ul-Hamida II. (1876 — 1909) oraz w następstwie także przez Młodo-Turków, u których zarysowuje się jednak już kierunek, dążący do wyznaczenia wśród muzułmanów pierwszego miejsca — Turkom; kierunek ten zrodził pod wpływem wydarzeń wojny światowej, ruch nacjonalistyczny, turcyzm.

Panislamskie tendencje tureckich sułtanów-kalifów doznały zupełnego fiaska. Rozwijana już przed wojną światową akcja Anglji, zmierzająca do rozczłonkowania i rozsadzenia imperjum Ottomańskiego, za pomocą popierania opozycyjnych i separatystycznych aspiracyj Arabów, uwieńczona została pełnem powodzeniem zaraz po przyłączeniu się Turcji do państw centralnych. Sromotny wynik odezwy kalifa do wszystkich muzułmanów z 21 listopada 1914 r., zalecającej w imię wiary wzięcie udziału w świętej wojnie przeciw wrogowi kalifatu — koalicji, wykazał dobitnie nierealność polityki panislamskiej.

Pozostający pod wpływem Anglji wielki szeryf i emir Mekki, pochodzący z rodu Haszemitów, Hussein-ibn-Ali zbuntował się w 1916 r. przeciw młodotureckiemu rządowi i proklamował niepodległość Hedżasu. Podczas walk między Arabami, a tureckim garnizonem Mekki, Turcy ostrzeliwali nawet świętą Kaabę. Usunąwszy Turków z Hedżasu, Hussein przybrał tytuł króla Arabów. Wobec profanacji przez Turków w 1917 r. grobu Proroka w Medynie, król Hussein wydał manifest, wzywający muzułmanów do obalenia rządu Młodo-Turków, zakwalifikowanych w manifeście jako „bandę turańską", grożąc zaprzestaniem wymieniania w khutbie nazwiska kalifa. Ostatnia zapowiedź równała się groźbie złożenia kalifa z urzędu. Niebawem nadeszła chwila upadku kalifatu, piastowanego tak długo przez tureckich sułtanów. Nacechowana niesłychaną brutalnością i krańcowym szowinizmem polityka Młodo-Turków przyspieszyła upadek sułtana, a tem samem i kalifatu. Jednakże prawdopodobnie kalifat także w innych warunkach nie byłby wytrzymał próby ogniowej wojny światowej. Budzący się bowiem w prawie wszystkich krajach muzułmańskich nacjonalizm skazał instytucję kalifatu, wyrosłą na tle religji i organicznie z nią związaną, na zejście na drugi plan, a to tem bardziej, że pokładane w niej nadzieje o możliwości konsolidacji islamu i zacieśnienia węzłów solidarności mu-

zułmanów straciły już na aktualności. Mylne byłoby twierdzenie, że idea ta wogóle już przestała istnieć — przeciwnie, posiada ona jeszcze dziś bardzo wielką siłę atrakcyjną i nurtuje wciąż muzułmańskie społeczeństwo, popierana przez licznych i wpływowych, bo opierających się na szerokiej ciemnej masie, konserwatystów; jednakże czynniki decydujące dziś w politycznem życiu muzułman widzą możliwość osiągnięcia oczekiwanych wyników tylko w nastawieniu narodowem. Zasady wspólności religijnej zastąpić mają zasady solidarności etnicznej, wspólności krwi i języka. Tym tendencjom, a nie obawie o ewentualny upadek kalifatu, zawdzięcza naród turecki ratunek z jednej z najkrytyczniejszych w jego historji sytuacji, jaka wytworzyła się w r. 1918.

Jedyni z pośród wszystkich muzułmanów świata indyjscy sunnici podnieśli głos w obronie kalifa. Zaprotestowali oni przeciw gotowanemu przez koalicję rozbiciu imperjum Ottomańskiego i wynikającej stąd decentralizacji władzy kalifa. Indyjscy muzułmanie odznaczali się zawsze wielką gorliwością religijną i przywiązaniem do kalifatu. Realizację projektu budowy kolei hedżaskiej, przeznaczonej do przewozu pielgrzymów, udających się do świętych miast (rozpoczętą w 1906 r.) świat muzułmański zawdzięcza bardzo wydatnej pomocy materjalnej indyjskich współwyznawców. Założona w tymże roku *All India Moslem League,* na czele której stoją m. in. Maulana Szaukat Ali, oraz jego brat Mohamed Ali (niedawno zmarły), obejmuje wszystkich prawie, bez względu na przynależność do poszczególnych sekt, muzułmanów Indji. Już w 1916 r. *All India Moslem League* zawarła z nacjonalistyczną reprezentacją hindusów *India National Congress* (Ghandi) umowę, dotyczącą poparcia przez *Congress* dezyderatów indyjskich muzułmanów w sprawie kalifatu. Wobec niebezpieczeństwa, grożącego kalifatowi, indyjscy muzułmanie (sunnici) ukonstytuowali specjalną organizację *All India Khalifate Committee,* mającą na celu jego obronę.

Wysiłki te nie potrafiły jednak wstrzymać lub zmienić biegu wydarzeń w Turcji, gdzie nacjonaliści, dopatrując się w kalifacie źródła komplikacyj politycznych, przeforsowali jego zniesienie. Dnia 1 listopada 1922 r., w kilka dni po zawarciu konwencji w Mudanji, Wielkie Zgromadzenie Narodowe w Angorze pozbawiło panującego od 1918 sułtana-kalifa Mohameda VI. Wahid-

eddina władzy świeckiej. W obawie przed ekscesami, skierowanemi przeciw swej osobie, kalif uciekł dnia 17 listopada zagranicę, poczem Wielkie Zgromadzenie Narodowe, na wniosek komisarza do spraw religijnych wybrało dnia 24 listopada na kalifa stryjecznego brata zdetronizowanego sułtana Abd-ul-Medżida, przyznając mu tytuł *„amir al muminin“*, t. j. kierownika wiernych. Nowemu kalifowi wyznaczono jako rezydencję Konstantynopol, jakkolwiek siedzibą rządu i stolicą kraju już była Angora. Należy zaznaczyć, że dużo ortodoksyjnych sunnitów powitało wybór nowego kalifa z wielkiem zadowoleniem, dopatrując się w tem postępowaniu powrotu do t. zw. *szura*, t. j. do praktykowanego za czasów pierwszych kalifów sposobu wyznaczenia kalifa drogą wyboru (później, jak wiadomo, kalifat stał się dziedzicznym). Los kalifatu był jednak już przesądzony i wybór Abd-ul-Medżida stanowił tylko przedostatni etap przed zupełnem zniesieniem kalifatu w Turcji, gdzie postanowiono już wówczas przeprowadzić w czasie jaknajkrótszym kompletną laicyzację życia. Przy objęciu władzy przez Abd-ul-Medżida musiał on podpisać deklarację lojalności wobec rządu, oraz wyraźnie zaaprobować uskutecznione przez rząd zmiany w strukturze kalifatu. W meczetach w Turcji wymieniano wtedy nazwisko kalifa w formułce — zredagowanej po turecku.

Już dnia 3 marca 1924 r. Wielkie Zgromadzenie Narodowe zniosło kalifat, skazując członków dynastji Osmanów na wieczną banicję. Abd-ul-Medżid wyjechał z Turcji, wysuwa jednak odtąd stale swe pretensje do kalifatu; podobno zwrócił się następnie w tej sprawie do jednego z odbytych w międzyczasie kongresów muzułmańskich i został uznany przez pewien odłam wyznawców islamu w Egipcie i Indjach. Większość muzułmanów ustosunkowuje się jednak do reklamacji Abd-ul-Medżida sceptycznie lub wprost negatywnie, wskazując na fakt, że pozbawiony jest wszelkiej władzy politycznej, uświęconej tradycją i koniecznej, zdaniem ortodoksów, do sprawowania kalifatu.

W dwa dni po zniesieniu kalifatu przez Turcję, muzułmanie Hedżasu, Palestyny i Transjordanji obrali kalifem Husseina, króla Hedżasu i wielkiego szeryfa Mekki. Zdawało się już, że powstały dla rozwoju kalifatu nowe, solidne warunki, gdyż ród Haszemitów upatrzony był wówczas do urzeczywistnienia projektu przygotowanego przez płk. Lawrence, a polegającego na utwo-

rzeniu wielkiego państwa arabskiego pod protektoratem Anglji. Państwo to miało stanowić realizację obietnic angielskich, danych w związku z udzieleniem przez Arabów pomocy w czasie wojny światowej. Wobec tego wyniesienie Husseina do godności kalifa było polityce angielskiej na rękę. Jednakże wzrosły również ambicje króla Husseina; domagał się on kategorycznie włączenia do państwa arabskiego Palestyny i nie chciał uznać mandatu Anglji nad tym krajem. Konflikt ten spowodował upadek Husseina. Anglja bowiem zwróciła przeciw niemu Ibn Sauda, emira Nedżdu i przywódcę sekty Wahabitów. Dnia 13 października 1924 r. Ibn Saud zajął Mekkę, Hussein zaś abdykował i zesłany został przez Anglików na Cypr. Od tego czasu niema właściwie kalifa. Hussein umarł w początku 1931 r. w Amanie i pochowany został uroczyście w Jerozolimie.

Świat muzułmański przyjął wiadomość o zniesieniu kalifatu tureckich sułtanów naogół spokojnie. Jedynie *All India Khalifate Committee* wniósł rodzaj protestu, na co otrzymał od Mustafy Kemala paszy odpowiedź, że „wiekowe marzenie muzułmanów, według którego kalifat winien być islamskim rządem, obejmującym wszystkich muzułmanów, nigdy realizacji doczekać się nie mogło. Przeciwnie, stało się ono powodem niezgody, anarchji i wojen między wiernymi. Interes poszczególnych narodów muzułmańskich wymaga, ażeby każdy z nich posiadał swój odrębny rząd. Prawdziwym węzłem, łączącym wszystkich muzułmanów jest przekonanie, że wszyscy wierni są braćmi".

Wyrażony tu program Mustafa Kemal pasza przeprowadził w błyskawicznem wprost tempie. Wślad za kalifatem pozbył się także innych instytucji i zwyczajów, przypominających stary régime, ograniczył do minimum wpływy duchowieństwa, rozpędził zawziętych zwolenników kalifatu (bractwa wywierające ogromny wpływ na szerokie masy ludności) i t. d. Rząd turecki stłumił wszystkie rewolty i bunty wywołane przez reakcyjne elementy, lecz przebieg tych zajść dowodzi, że rząd, choć formalnie zwycięski, ma w istocie jeszcze wielu i bardzo groźnych przeciwników wewnątrz kraju.

Od tego czasu w kwestji kalifatu nie zaszła żadna zasadnicza zmiana. Główna przyczyna tego stanu rzeczy tkwi przedewszystkiem w tem, że wobec ogromnej rozbieżności zdań, żaden jednolity wniosek lub kierunek, mogący liczyć na poparcie więk-

szej grupy muzułmanów, narazie powstać nie może. Należy zaznaczyć, że według opinji wielu ortodoksyjnych muzułmanów, już sam zamiar omawiania problemów religijnych jest sprzeczny z istotą islamu, nie posiadającego instytucyj powołanych do czuwania nad czystością dogmatów i do podejmowania inicjatywy w sprawach dogmatycznych. Pozatem istnieje u sunnitów tyle rytów, kierunków i sekt, wzajemnie zwalczających się, że uzyskanie jednolitej opinji kompetentnych czynników natrafiłoby na nieprzezwyciężone prawie trudności. Np. korpus profesorów-teologów uniwersytetu Al-Azhar, wydając opinję w pewnej sprawie, może to czynić wyłącznie w imieniu muzułmanów, uznających ryt szaficki.

Wysiłki zatem, idące w kierunku ustalenia wytycznych, któreby obowiązywały wszystkich wyznawców islamu, mają bardzo mało szans powodzenia. Dotyczy to w głównej mierze kwestyj o zabarwieniu politycznem. Wysuwana, z okazji zwołania ostatniego kongresu muzułmańskiego w Jerozolimie, przez czynniki miarodajne obawa, że kalifat przyczynić się może jeszcze do pogłębiania niezgody wśród muzułmanów i do powiększania zamętu, jest, zdaje się, uzasadnioną.

Wymownym dowodem rozbicia poglądów w obozie sunnitów jest próba zwołania w 1925 r. przez rektora uniwersytetu Al-Azhar pierwszego muzułmańskiego kongresu w Kairze. Odzywało się wówczas dużo głosów, odmawiających rektorowi wogóle prawa wystąpienia z taką inicjatywą. Inni znowu wskazywali na fakt, że Egipt nie jest krajem faktycznie niepodległym i protestowali przeciw wyborowi miejsca kongresu. Lecz także wśród samych Egipcjan projekt ten spotykał się z szeregiem poważnych objekcyj; potężna grupa indyjskich muzułmanów popierała znowu postulat Ibn Sauda, by kongres zebrał się w Mecce. Stanęło wreszcie na odłożeniu kongresu. Gdy uczestnicy kongresu zebrali się w maju 1926 r. w Kairze, okazało się, że przybyło zaledwie około 40 *ulema* i delegatów reprezentujących nie kraje, lecz prywatne towarzystwa. Kongres ten ustalił w sprawie kalifatu, że wszelka próba rozwiązania tego problemu w obecnych czasach jest przedwczesna. Proponowano utworzenie w Kairze komisji centralnej, reprezentującej wszystkie muzułmańskie kraje oraz komitety krajowe; organizacje te miałyby zająć się aż do czasu przyszłego kongresu rozpatrzeniem możliwości rozwiązania

szeregu problematów, interesujących świat muzułmański. Jest jednak nader znamiennem, że prawie równocześnie, t. j. w czerwcu tegoż roku odbył się inny kongres wszechmuzułmański w Mecce; na tym kongresie jednak kwestji kalifatu wogóle nie poruszono i obradowano głównie nad ustaleniem statutu przyszłych kongresów, mających odbywać się rokrocznie w Mecce po okresie pielgrzymek. Ciekawem jest, że uchwalono, iż w razie niemożności odbycia kongresu w Mecce, uczestnicy mają zebrać się w innym, korzystającym z zupełnej niepodległości kraju. Egipt zatem nie wchodzi w rachubę. Wśród głównych zadań tych kongresów figuruje zbadanie i polepszenie sytuacji muzułmanów pod względem religijnym, społecznym i ekonomicznym, rozwijanie odpowiedniej propagandy i akcji, zmierzającej do lepszego wzajemnego poznawania się muzułmanów, oraz przedstawianie rządowi hedżaskiemu wniosków w sprawie organizacji pielgrzymek, bezpieczeństwa pielgrzymów i t. d.

Również perypetje ostatniego kongresu muzułmańskiego w Jerozolimie, zwołanego i przygotowanego przez ambitnego wielkiego muftiego Jerozolimy i prezesa Najwyższej Rady Muzułmańskiej w Palestynie, Amin-al-Hussein, oświetliły wymownie chaos prądów i tendencyj, nurtujących świat muzułmański i będących wyrazem osobistych ambicyj poszczególnych jednostek, względnie ich politycznych aspiracyj. Organizatorowie uniknęli fiaska przedsięwzięcia przez wyeliminowanie, głównie na żądanie sfer egipskich, z programu obrad kwestji kalifatu. Przerzucono zatem punkt ciężkości dyskusji na temat żydowskich aspiracyj w Palestynie. Tem niemniej kongres odbył się w atmosferze stałych politycznych waśni, spowodowanych przez niektórych egipskich delegatów, a przedewszystkiem przez muzułmanów palestyńskich, znajdujących się w opozycji do wielkiego muftiego. Opozycja zakwalifikowała kongres jako osobistą imprezę Amin-al-Husseina i obradowała podobno przez pewien czas osobno, organizując poniekąd drugi kongres. Znamienne były oświadczenia jednego z indyjskich delegatów, który powiedział, że największe niebezpieczeństwo dla islamu stanowią, nie pretensje żydów i imperjalistyczne cele polityki mocarstw, lecz ateistyczny materjalizm i miejscowy patrjotyzm. Zasługuje także na uwagę, że występowano na kongresie — według *Near East and India* — bardzo ostro przeciw polityce imperjalistycznej Anglji,

Francji i Włoch, przyczem omawiano popełnione rzekomo przez Włochów w Libji okrucieństwa, tak jaskrawo, że władze palestyńskie wydaliły odnośnego referenta, jednego z egipskich delegatów.

Pozatem omawiano sprawę pretensji Arabów, t. j. Ibn Sauda do kolei hedżaskiej, uchwalono utworzenie komitetów dla powołania do życia *Young Men's Muslim Association*, dla przygotowania budowy muzułmańskiego uniwersytetu w Jerozolimie, dla akcji kredytowej na rzecz muzułmańskich rolników w Palestynie i t. d. Na ogół zatem — według wyżej przytoczonego czasopisma — obrady kongresu dotyczyły raczej spraw charakteru lokalnego, niż problemu unifikacji islamu. Uchwalono odbywanie takich kongresów co 2 — 3 lat. Autor artykułu o kongresie w *Near Eeast* wspomina, że jakkolwiek omawiane na kongresie sprawy przekraczały nieraz ramy ściśle lokalne, to jednak ograniczały się one do kwestyj, dotyczących przedewszystkiem arabskich muzułmanów. Wagę dyskusji pan-arabskiego kierunku umniejszył znacznie fakt nieobecności na kongresie delegata Ibn Sauda.

Szczegół ten pozostaje niewątpliwie w związku ze wzrostem arabskich wpływów, spowodowanym obecną sytuacją w Palestynie, względnie polityką angielską w całej Arabji. Znaczenie Palestyny, jako strażnicy nad Egiptem względnie kanałem Suezkim, potęguje coraz więcej fakt, że kraj ten staje się teraz także bazą dla komunikacji lądowej i lotniczej, łączącej z pominięciem kanału Suezkiego morze Śródziemne z zatoką Perską, względnie z Indjami, a prowadzącej przez Arabję. Anglja unika wobec tego wszelkiego rozdrażniania Arabów, gdyż mogłoby to odbić się ujemnie wszędzie tam, gdzie jej interes wymaga przyjaznych stosunków z Arabami, przedewszystkiem w Iraku i Transjordanji. Giętkość polityków angielskich wystawiona jest na nową ciężką próbę, mianowicie na utrzymywanie możliwie dobrych stosunków z Arabami w Palestynie, będącej obecnie najważniejszą placówką Anglji na ziemiach arabskich. W tym celu powierzono urząd wysokiego komisarza w Jerozolimie znanemu ze swej energji generałowi.

W związku z organizacją kongresu w Jerozolimie pojawiały się w prasie także pogłoski o pewnych planach, dotyczących restauracji kalifatu. Wśród wymienianych przy tej sposobności

kandydatur zasługuje na specjalną uwagę kandydatura Ibn Sauda. Jest on bowiem przywódcą sekty Wahabitów, uważanych jeszcze nie tak dawno, nawet przez muzułmanów, za sektę burzycieli i przeciwników religji muzułmańskiej. Opinja ta pochodzi jeszcze z czasów przedwojennej Turcji, kiedy Wahabici zburzyli święte miejsca szyitów, Nedżef i Kerbelę, a nawet Mekkę i Medynę. Zorganizowano wówczas przeciwko nim ekspedycję karną pod kierownictwem, wydelegowanego przez sułtana Mehmed Alego, paszy Egiptu (1803 r.). Ekspedycja ta trwała kilkanaście lat i przysparzała Turcji dużo kłopotów. Wahabici są muzułmańskimi purytanami, odznaczają się niebywałym fanatyzmem i uważają wszystkich innych muzułmanów za heretyków i profanatorów czystych zasad religji Mahometa. Ambitny król Ibn Saud, dążący do połączenia pod swą władzą wszystkich ziem arabskich, wysuwa od czasu do czasu także swą kandydaturę na kalifa. Już po zajęciu przezeń Hedżasu w 1924 r., miał on oświadczyć, że podporządkuje się pod tym względem decyzji wszechmuzułmańskiego kongresu. Od tego czasu dąży on celowo i systematycznie do złagodzenia najjaskrawszych sprzeczności między tezą Wahabitów a praktyką ogółu innych sunnitów. Już w 1925 r. skonkretyzował on w obecności induskich *ulema* przebywających wówczas na pielgrzymce w Mecce, swe zasady religijne, wskazując na możliwości znalezienia wspólnej z innymi sunnitami platformy. Ibn Saud posiada podobno wśród indyjskich muzułmanów duże poparcie i popularność. Największym jego rywalem i konkurentem jest król Egiptu, z którym to krajem stosunki Hedżasu i Nedżdu nacechowane są prawie stałem napięciem. W sprawie kandydatury na kalifat Egipcjanie wskazują na fakt, że z pośród Arabów oni są narodem najbogatszym i kulturalnie najbardziej rozwiniętym. W razie wyboru kalifa zamierzają oni wystawić swojego kandydata. Stosunki między Królestwem Ibn Sauda a Egiptem ilustruje fakt, że Ibn Saud sprowadzał do niedawna *mahmal* nie z Egiptu, a z Indji; w ostatnich zaś czasach dostarcza *mahmal* sam Hedżas.

Obok tendencyj nacjonalistycznych, w krajach muzułmańskich zaznaczają się obecnie coraz wyraźniej prądy, dążące do regeneracji islamu drogą modernizacji, względnie reformowania w duchu pierwotnym (t. zw. „reislamizacja") zasad tej religji. Zarówno reformiści, jak i moderniści wychodzą przytem z założe-

nia, że islam był początkowo wyłącznie kodeksem religijnym i moralnym, nie zawierającym żadnych przepisów, dotyczących życia publicznego i materjalnego muzułmanów. Odnośne normy, oraz wiele praktyk i zwyczajów o pozorach religijnych, jednak w rzeczywistości deformujących czyste zasady pierwotnych przekazań, są dziełem ludzi późniejszych generacyj i zainspirowane zostały nieraz wymogami pewnych epok — mogą zatem ulec modyfikacji. Powstałe na tle tych tendencyj liczne kierunki wykazują między sobą ogromne nieraz różnice; wypowiadając się za oczyszczeniem islamu od zawartych w nim norm, dotyczących prawa cywilnego, karnego i t. d., pewien odłam, pozostający niewątpliwie pod wpływem wahabickim, dąży nawet do powrotu do pierwotnych form religijnych i moralnych zasad islamu, podkreślając jego odrębny charakter. Inni znowu są zwolennikami koncepcji zmierzającej do jaknajliberalniejszego ujęcia przepisów religijnych.

W sprawie kalifatu wysuwana jest koncepcja utworzenia religijnej instytucji, składającej się z teologów i powołanej do kierowania sprawami duchowieństwa, oraz do czuwania nad zachowaniem czystości dogmatów. Na czele tej instytucji ma stać kalif.

Tego rodzaju radykalne, jaskrawo sprzeczne z ortodoksyjną ideologją muzułmańską, teorje mają podobno głównie w Indjach i w Egipcie sporo zwolenników. Pomijając ocenę takich tendencyj należy stwierdzić, że sam fakt ich istnienia jest bardzo symptomatyczny. Islam przeżywa w każdym razie bardzo poważny kryzys wewnętrzny i zgotować może jeszcze niejedną niespodziankę*).

---

*) Nie będzie od rzeczy przypomnieć przy tej sposobności kilka cyfr, dotyczących liczebności muzułmanów. Opierając się na odnośnych danych prof. Massigni, liczba wszystkich muzułmanów wynosi około 235 miljonów. Z tej liczby około 106 miljonów, t. j. 45% żyje pod panowaniem Anglji, zaś 94 miljonów pod panowaniem innych państw europejskich, a m.: 39 milj., t. j. 17% w kolonjach holenderskich, 32 milj., t. j. 13% w kolonjach i krajach mandatowych Francji i t. d. Olbrzymie te masy ilustrują wymownie negatywne stanowisko, zajęte przez mocarstwa kolonjalne w sprawie kalifatu, którego restauracja może, nawet w obecnych czasach rozkładu islamu i rozbicia muzułmanów, stać się czynnikiem wzmacniającym poczucie solidarności szczególnie mas walczących o wyzwolenie z pod panowania mocarstw kolonjalnych.

Na samodzielne państwa przypada zatem tylko około 35 miljonów, t. j. 15% wszystkich muzułmanów: Turcja, Persja, Chiny, Afganistan, Sjam i t. d. Z 235 milj. — około 210 milj., t. j. 90% należy do ortodoksów, sunnitów. Według The Moslem World około 95% wszystkich muzułmanów nie umie pisać i czytać.

W szczególności żyje:

w Arabji	5,3	milj. muzułmanów
„ Afryce półn.-zach.	12,1	„ „
„ Egipcie i Libji	15,2	„ „
„ reszcie Afryki	22,2	„ „
„ Europie wsch.	3,3	„ „
„ ZSRR	18,5	„ „
„ Chinach	7,3	„ „
„ Oceanji	52,3	„ „
„ Indjach bryt.	69,1	„ „
„ Persji	15,—	„ „
„ Turcji	12,—	„ „
„ Syrji	2,6	„ „
„ Palestynie	0,590	„ „

KALIFOWIE.

1) 638 — 661 r.

4 t. z. legalni kalifowie, wybrani w Medynie, pochodzący z plemienia Kuraisz.

2) 661 — 750 r.

kalifowie z domu Omajjadów (plemienia Kuraisz); kalifat staje się dziedzicznym, rezydencja: Damaszek.

3) 750 — 1258 r.

kalifowie z domu Abbasydów (plemienia Kuraisz); kalifat — dziedziczny. Rezydencja początkowo w Damaszku, potem w Bagdadzie.

równocześnie:

a) 775 — 1031 r.

kalifat Omajjadów w Hiszpanji;

b) do r. 1212

inne kalifaty w Hiszpanji (Almorawidzi i t. d.),

c) kalifat Fatymidów, szyicki, w Kairze.

4) 1261 — 1517 r.

kalifat Abbasydów w Kairze, dziedziczny;

równocześnie:

różne inne kalifaty mongolskich i indyjskich sułtanów.

5) 1517 — 1924 r.

kalifat tureckich sułtanów z dynastji Osmanów, dziedziczny; rezydencja: Konstantynopol.

6.III.1924 — X.1924 r.

kalifat króla Hedżasu, Husseina, z domu Haszemitów (plemię Kuraisz):

LEON ORŁOWSKI.

DŁUGI WOJENNE I ODSZKODOWANIA (REPARACJE).

Wielka wojna wywołała niebywałe przedtem zapotrzebowanie amunicji, surowców i żywności. Sprzymierzeńcy zaspakajali je jedni u drugich, głównie jednak w Anglji, gdzie nabywano amunicję, i w Ameryce, skąd sprowadzano surowce i żywność. Po wypowiedzeniu wojny przez Amerykę, ta ostatnia stała się generalnym dostawcą wszystkiego. Wywołać to musiało wielkie zapotrzebowanie na funty i dolary, tak wielkie, iż byłoby niepodobieństwem pokryć je na rynkach walutowych bez wywołania zaburzeń. Dlatego też jeszcze w początkach wojny postawiono zasadę, że pieniędzy potrzebnych na zapłacenie towarów dostarczał rząd kraju, który je sprzedawał. Jeżeli więc Francja nabywała amunicję w Anglji, to fabrykantom płacił za nią rząd angielski. Jeżeli zaś Anglja kupowała bawełnę lub miedź w Ameryce, to potrzebnych na to dolarów dostarczał rząd Stanów Zjednoczonych. W ten sposób powstały długi międzysojusznicze.

W końcu 1918 r. ogólna suma długów międzysojuszniczych wynosiła 21 i pół miljarda dolarów. Tylko Stany Zjednoczone i Anglja miały saldo dodatnie, t. j. więcej im się należało, niż były winne. Po zawieszeniu broni długi rosły szybko wskutek kosztów okupacji, demobilizacji i rekonstrukcji. Nadewszystko rosły procenta, tak, że kiedy w roku 1923 przystąpiono do rozrachunków ostatecznych, ogólna suma długów międzysojuszniczych wynosiła około 28 miljardów dolarów. Z tego po przeprowadzeniu rozrachunku clearing'owego Stanom Zjednoczonym należało się około 11 i pół miljarda dolarów a Anglji prawie 4 miljardy. Francja była winna około 3 i pół miljarda, Italja przeszło 4, a Rosja przeszło 4 i pół miljarda dolarów. Z długu rosyjskiego należało

się Anglji 3 miljardy, Francji 1 miljard i Stanom Zjednoczonym około 250 miljonów.

Przystąpienie Ameryki do sprawy uregulowania swych wierzytelności europejskich wywołało na całym świecie dyskusję nad celowością spłaty długu przez Europę. W dyskusji tej z jednej strony była cała Europa łącznie z Niemcami, które dopatrywały się przy tej okazji możliwości skreślenia lub też poważnego zmniejszenia odszkodowań, z drugiej zaś strony była Ameryka.

Ekonomiści, finansiści i politycy europejscy wskazywali, że wynoszące kilkaset miljonów dolarów rocznie spłaty, uskuteczniane systematycznie przez dziesiątki lat, będą musiały wkońcu doprowadzić do zakłócenia równowagi gospodarczej. Wskazywano, że ostateczne wyrównanie rachunków między narodami następuje przy pomocy usług i towarów, i że jeżeli nie można użyć do tego innych towarów to wyrównanie różnicy następuje przy pomocy złota. Usługi przestały już grać po wojnie poważniejszą rolę na korzyść Europy. Ameryka jednym zamachem zdobyła i flotę i organizację handlową i bankową. Pozostawała w dziedzinie usług jedynie emigracja, której możliwość coraz bardziej kurczyła się wskutek polityki restrykcyjnej, na którą właśnie Ameryka wstępowała. Przewidywano, że Europa, chcąc pokryć te setki miljonów rocznie, będzie musiała silnie bardzo wzmóc swój eksport do Ameryki, co będzie musiało odbić się niekorzystnie na rozwoju przemysłu amerykańskiego, lub też doprowadzi do podniesienia taryfy celnej amerykańskiej. Podniesienie stawek celnych przyśpieszy wyścig taryfowy wszystkich przeciw wszystkim, z najgorszemi dla handlu międzynarodowego skutkami i wkońcu doprowadzi do zbytniego skoncentrowania się zapasu złota w Ameryce, z dalszemi fatalnemi skutkami dla kredytu i obiegu pieniądza.

Pod wpływem Kongresu, rząd amerykański stanął na stanowisku świętości zobowiązań międzynarodowych, dowodząc, że niedotrzymanie zobowiązań rządowych naruszy zupełnie zaufanie do jakiegokolwiek podpisu i zniszczy kredyt. Komu bowiem będzie można wierzyć, jeżeli nawet rządy przestaną honorować swe zobowiązania. Skreślenie, czy też zmniejszenie, długów wojennych byłoby niesprawiedliwością w stosunku do własnych obywateli, do płatników podatków, którzy to, czego Europa nie zapłaci, będą musieli pokryć z własnej kieszeni. Argumenty teoretyczne ekonomistów odpierano twierdzeniem, że nie wszystkie przewidywa-

nia teoretyczne sprawdzają się, że wiele jest jeszcze pozycyj w bilansie płatniczym na korzyść Europy, np. rozwijająca się turystyka amerykańska.

Europa odpowiadała zkolei, że nikt nie kwestjonuje formalnego prawa Ameryki w tej sprawie, że tylko próba rygorystycznego ściągnięcia długów wojennych przyniesie w ogólnem podsumowaniu więcej strat dla Ameryki, niż da jej korzyści.

Trzeba przyznać, że w dyskusji tej po stronie Europy stanęła prawie cała elita umysłowa amerykańska. Z licznych listów otwartych, artykułów, odezw i protestów wymienić należy przedewszystkiem ogłoszone w pismach, obszernie umotywowane, oświadczenia profesorów nauk politycznych i ekonomicznych uniwersytetów Columbia i Princetown, oraz list otwarty Mr. Frederick W. Peabody do Prezydenta Coolidge'a. Argumenty tych oświeconych ludzi podzielić można na dwa rodzaje: rzeczowe i moralne. Pierwsze streszczone były wyżej.—Argumenty zaś natury moralnej sprowadzały się do tego, że żądanie zwrotu długów było niesprawiedliwe, bowiem pieniądze te, które pożyczyła Ameryka Europie, przedstawiały jej udział w ogólnych ofiarach na rzecz wspólnej sprawy, t. j. ostatecznego zwycięstwa. Nadto wskazywano, że długi powstały wskutek płacenia nadmiernych, paskarskich cen wojennych. Niestety, Rząd był już zgóry związany uchwałą Kongresu, a ta była odbiciem opinji mas — człowieka z ulicy i farmera. Ludziom tej kategorji trudno jest wytłumaczyć cośkolwiek, używając argumentów o dodatnim lub ujemnym bilansie handlowym i o roli niewidzialnych pozycyj bilansu płatniczego. Trudno zaiste dowodzić, iż może okazać się szkodliwe dla jego interesów to, że ktoś zapłaci należne mu pieniądze.

Zaraz na początku tej dyskusji rząd brytyjski, jako jedyny poza Ameryką wierzyciel netto, dawał wyraźnie do zrozumienia, iż jest gotów skreślić swe wierzytelności, pod warunkiem, że sam nie będzie potrzebował płacić swych zobowiązań. W nocie z dnia 1 sierpnia 1922 r. Lord Balfour oświadczył, że Anglja nie zażąda ani funta więcej od swych dłużników z tytułu długów wojennych lub z tytułu reparacyj, niż sama będzie zmuszona płacić Ameryce. Kiedy jednak Rząd Stanów Zjednoczonych zwrócił się do Anglji, pomimo wszystkie polemiki, o ostateczne i formalne załatwienie sprawy długów, Anglja natychmiast wyraziła swą zgodę. Anglicy bowiem pragnęli za wszelką cenę utrzymać prestige Lon-

dynu, jako największego rynku pieniężnego świata i dlatego uważali za konieczne pozostać wiernymi swej zasadzie bezwarunkowego dotrzymania zobowiązań. Przestrzeganie tej zasady ugruntowało ich reputację solidnych kupców, uczyniło z nich pośredników finansowych świata i przynosiło im od wieków wielkie zyski.

Anglja była więc więc pierwszem wielkiem mocarstwem, które przystąpiło do uregulowania swych długów. Dnia 19 czerwca 1923 r. ufundowała ona swój dług w Ameryce w wysokości 4 miljardów 600 miljonów dolarów. Zobowiązała się spłacić go w 62 ratach rocznych, z których ostatnia przypada w 1984 r. Oprocentowanie długu określono na 3 proc. do 1932 r. potem 3 i pół proc. Amortyzacja wraz z procentami tego długu wyniesie przeszło 11 miljardów dolarów.

Italja ufundowała swój dług w Ameryce w listopadzie 1925 r. Jako sumę zasadniczą długu przyjęto 2.042 miljonów dol. płatne też przez 62 lata. Przez pierwsze 5 lat Italja nie płaciła żadnych procentów; od r. 1930 kapitał podlega oprocentowaniu w wysokości 1/8 proc. i dochodzi w roku 1980 do maksymalnej wysokości 2%.

Ostatniem wielkiem mocarstwem, które skonsolidowało swój dług w Ameryce była Francja. Odnośna umowa podpisana została 29 kwietnia 1926 r. i była następnie przedmiotem długich walk w parlamencie zanim została ratyfikowana. Francja ufundowała swój dług w wysokości 4 miljardów 25 miljonów dolarów płatnych w ciągu 62 lat. Przez pierwsze 5 lat nie liczy się procentów, a następnie od r. 1930 zaczynają one biec w wysokości 1 od 100 i stopniowo podnosząc się, dochodzą w r. 1966 do wysokości 3 i pół proc.

Polska podpisała umowę konsolidacyjną dn. 14.XI.1924. Sumę długu ustalono na 178.560.000 dol. płatną w przeciągu 62 lat. Ostatnia rata wypada 15.XII 1984 r. Dług oprocentowano w wys. 3 proc. do 1932 r. włącznie, potem 3 i pół proc. Korzystając z warunków umowy Polska przez pierwsze 5 lat nie płaciła żadnych rat, wskutek czego dług wzrósł na dzień 15.XII 1929 r. do wysokości 207.344.287 dolarów i 37 centów.

Dla dokładności zaznaczamy, że tylko Rosja i Armenja nie ufundowały swych długów w Ameryce. Armenja dlatego, że nie istnieje, Rosja zaś dlatego, że bolszewicy żadnych długów po-

przedniego régime'u nie uznali. Oba te długi wynoszą zaledwie 2 proc. ogólnej sumy.

Ogółem Ameryka zawarła umowy konsolidacyjne z 15-ma państwami, na sumę wynoszącą prawie 12 miljardów dolarów, której amortyzacja i oprocentowanie w ciągu 62 lat wymagać będzie wpłacenia przez Europę na rzecz Ameryki okrągło 22 miljardów dolarów.

Jaka była zasada, którą kierowały się Stany Zjednoczone przy konsolidowaniu długów wojennych?

W czasie kiedy Ameryka otwierała kredyty sprzymierzonym, wyraźnie zastrzegła się, iż spłaty ich żądać będzie na takich warunkach, na jakich sama zdobywać będzie gotówkę na ich pokrycie. Wynikało z tego, iż powinna była liczyć Europie te same procenty i dać te same terminy płatności, na jakich sama otrzymywała pieniądze od publiczności nabywającej pożyczki wojenne. Stany Zjednoczone otrzymywały pieniądze na 4 do 5 proc. na czas od 10 do 30 lat. Na tej podstawie Kongres, pragnąc zabezpieczyć interesy Skarbu, uchwalił w r. 1922 ustawę, wprawdzie upoważniającą Rząd do rokowań w sprawie długów, ale jednocześnie ograniczającą jego swobodę działania, jeżeli chodzi o takie, czy inne warunki spłaty. Ustawa ta nakładała obowiązek całkowitego ściągnięcia należności w ciągu najwyżej 25 lat przy oprocentowaniu nie niżej niż 4¼%, na takich bowiem mniej więcej warunkach wypożyczał Rząd Amerykański pieniądze od swych obywateli. Kiedy przyszło do układów, ustawa okazała się niewykonalną. Jedno tylko jej postanowienie zostało uwzględnione całkowicie; zasadnicze sumy długów nie uległy zmniejszeniu, ale, jak to zaraz zobaczymy, tylko formalnie. Natomiast zawarto umowy konsolidacyjne zamiast na 25 lat, na 62, a procenty liczono najrozmaiciej. Od 0 w latach początkowych do najwyżej 3½%. Weźmy dla przykładu dług włoski. Suma długu określona została na 2 miljardy 42 miljony dolarów. Stosownie do ustawy o fundowaniu długów, powinna była Italja spłacić swój dług w ciągu najwyżej 25 lat przy oprocentowaniu 4¼%. Tymczasem na podstawie zawartego układu rozłożono dług na 62 lata, a co do procentu, to przez pierwsze 5 lat Italja nie płaciła żadnych, potem począwszy od 1930 r. wynoszą one ⅛% i stopniowo podnosząc się, w r. 1980 dochodzą do 2% — swego najwyższego wymiaru. Jest oczywiste, że w ten sposób

faktycznie zmniejszono sumę, którą była winna Italja. Jeżeli uwzględnić obliczenia Amerykanów, to przez odstąpienie od warunków uchwalonych przez Kongres, dług włoski został de facto zredukowany przeszło 70%. Jeżeli zastosujemy tę samą metodę obliczenia do długu angielskiego, to okaże się, że redukcja w znaczeniu wyżej opisanem, nastąpiła tu tylko w wysokości 18%, w wypadku zaś Francji 50%. Widoczne jest, że stosowano tu jakieś kryterjum, wynikiem którego było nierównomierne potraktowanie dłużników. Kryterjum tem było t. zw. *capacity to pay*, to jest zdolność płatnicza poszczególnych narodów.

Zastosowanie tej zasady dało różne wyniki, średnio jednak, stosownie do teorji amerykańskiej, sumę długów europejskich zmniejszono przeciętnie o 40%.

Jeżeli chodzi o drugiego wierzyciela wojennego, t. j. o Anglję, to głównymi jej dłużnikami była Rosja, Francja i Italja. Rosja była winna przeszło 3 miljardy dolarów, Francja prawie 3, a Italja 2 miljardy 700 miljonów dolarów. Dług rosyjski pozostał nieskonsolidowany, natomiast długi francuski i włoski ufundowano w 1926 r. na podobnych zasadach, jak amerykańskie. Jeżeli zastosować tu metodę amerykańską obliczenia faktycznej wartości długu, dług francuski uległ redukcji o 55 proc., a dług włoski o 80%. W ten sposób Anglja, nie licząc zupełnie długu rosyjskiego, zredukowała swą wierzytelność, przeciętnie o 67%.

Zapoznajmy się teraz z ważniejszemi faktami dotyczącemi reparacyj.

Art. 232 Traktatu Wersalskiego nałożył na Niemcy obowiązek zapłacenia pewnych sum tytułem odszkodowania wojennego i tytułem zwrotu kosztów odbudowy zniszczonych prowincyj. Niestety, dla znanych nam powodów, nie zostało ściśle określone, ile Niemcy miały zapłacić. Wobec tego, wkrótce już po podpisaniu Traktatu Wersalskiego przystąpiono do „ostatecznego", jak się to wówczas nazywało, uregulowania sprawy odszkodowań. Po długich rokowaniach zebrał się t. zw. Pierwszy Komitet Ekspertów pod przewodnictwem gen. Dawesa, dzisiejszego ambasadora Stanów Zjednoczonych w Londynie. Komitet ogłosił raport podpisany w Paryżu 9 kwietnia 1924 r., znany później

pod nazwą Planu Dawes'a. Raport ten należy dzisiaj do historji, i dlatego wystarczy, gdy powiemy, że nałożył on na Niemcy obowiązek płacenia sumy 2 miljardów 500 miljonów marek złotych rocznie, która to suma mogła ulegać niewielkim zmianom w zależności od cyfr indeksu konjunktury. Drugą jego ważną cechą charakterystyczną było godne uwagi zaniechanie, mianowicie, raport ten nie wspomniał zupełnie, jak długo Niemcy mają płacić powyższą sumę. Było więc jasne, że to „ostateczne" rozwiązanie będzie tymczasowe i że sprawa po paru latach będzie musiała być rozpatrzona na nowo. Rzeczywiście już podczas Zgromadzenia Ligi Narodów we wrześniu 1928 r. przedstawiciele Francji, Anglji, Niemiec, Belgji, Italji i Japonji podpisali umowę, stosownie do której uznano za konieczne „zupełnie i ostatecznie uregulować sprawę odszkodowań i utworzyć w tym celu komitet ekspertów finansowych, których zamianują umawiające się rządy". W wyniku powyższej uchwały dnia 7 czerwca 1929 r. podpisany został w Paryżu raport tego II Komitetu Ekspertów popularnie zwany Planem Younga. Raport ten jest dzisiaj obowiązujący. Przy tej sposobności należy zaznaczyć, że eksperci amerykańscy brali udział w pracach Komitetu *à titre personnel*, reprezentując najpoważniejsze interesy świata finansowego, nie będąc jednak przedstawicielami rządu amerykańskiego, który w swoim czasie zrzekł się wszelkich pretensyj do odszkodowań.

Celem wprowadzenia w życie Planu Younga, zebrała się latem 1929 r. konferencja międzynarodowa w Hadze, która nie dała żadnych wyników. Dopiero II Konferencja Haska przyjęła plan w styczniu 1930 r.

Czem różnił się Plan Younga od Planu Dawes'a?

Najważniejsze różnice pomiędzy temi dwoma raportami są następujące:

1) Plan Younga ustalił sumę odszkodowań, którą Niemcy miały zapłacić na okrągło 26 miljardów dolarów, płatnych w 59 rocznych ratach. Pierwsza rata obejmowała tylko 7 miesięcy, dlatego też pierwsza regularna rata liczy się od 1 kwietnia 1930 roku do 31 marca 1931 roku. Ostatnia rata wypada w r. 1988. W porównaniu więc z Planem Dawes'a, jak już powiedzieliśmy, Plan Younga ściśle określił ilość annuitetów.

2) Przewidzianą w Planie Dawes'a ratę roczną wynoszącą 2 i pół miljarda marek zmniejszono w ten sposób, iż w pierwszym normalnym roku wynosi ona 1.707.900.000 mk. niem. i stopniowo podnosi się do wysokości 2.428.800.000 mk. w roku 1965/66, poczem od roku 1966 zmniejsza się do mniej więcej 1 miljarda 700 miljonów. Suma ta w dalszych latach ulega nieznacznym wahaniom, i dopiero w trzech ostatnich latach wynosi około 900 miljonów.

3) Plan Younga zniósł wszystkie instytucje kontroli przewidziane w Planie Dawes'a, a więc Agenta Generalnego, Komisarza przy Reichsbanku, Komisarza dla kolei niemieckich i t. d. Uczyniono to, wychodząc z założenia, że instytucje te miały charakter politycznej kontroli. Eksperci zaś pragnęli, by Niemcy płaciły odszkodowania tak samo, jak każde państwo płaci swe długi zagraniczne, t. j. jak równy równym. Celem jednak ułatwienia operacji tak wielkiemi sumami, w szczególności ich podziału między poszczególnych wierzycieli, stworzono instytucję finansowego charakteru — Bank Wypłat Międzynarodowych, którego siedziba, na podstawie specjalnej konwencji ze Szwajcarją, znajduje się w Bazylei. W Radzie nadzorczej Banku Niemcy mają swego przedstawiciela. Obok określenia ilości annuitetów, Bank Wypłat Międzynarodowych jest najistotniejszą różnicą pomiędzy postanowieniami obu raportów.

4) Plan Younga dzieli roczną transzę, płatną przez Niemcy, na dwie części: bezwarunkową i warunkową. Transza bezwarunkowa, którą Niemcy obowiązane są płacić niezależnie od warunków wewnętrznych czy też zewnętrznych, w których mogłyby się znaleźć, wynosi 660 miljonów marek. Stosownie do Planu Younga, Niemcy nie mają prawa ogłoszenia moratorjum w stosunku do tej transzy. Reszta każdego annuitetu podlega moratorjum, które Niemcy mają prawo ogłosić najwyżej na przeciąg dwu lat. Plan Dawes'a nie przewidywał podobnych możliwości i cała rata roczna traktowana była jednakowo. Bezwarunkowa część annuitetu jest podzielona w Planie Younga w sposób następujący: 500 miljonów mk. otrzymuje Francja i 42 miljony Italja. Resztę pozostawiono do podziału stosownie do porozumienia pomiędzy zainteresowanemi państwami, z tem, że ma być z niej pokryta obsługa Międzynarodowej Pożyczki Niemieckiej 1924 r., emitowanej w związku z wprowadzeniem Planu Dawes'a. Z reszty tej

na II Konferencji Haskiej przyznano Anglji 55 miljonów, Japonji 6 miljonów 600 tysięcy, Jugosławji 6 miljonów i Portugalji 2 miljony 400 tys., razem 70 miljonów. W ten sposób z sumy bezwarunkowej przyznano 612 miljonów różnym państwom, pozostałość zaś przeznaczono na obsługę pożyczki z 1924 r.

5) Plan Dawes'a przewidywał istnienie Komitetu Transferowego, t. j. komitetu przekazowego, którego obowiązkiem było przekazywać poszczególnym rządom w ich walutach marki niemieckie otrzymane tytułem annuitetu — i to w ten sposób, by marki niemieckiej nie narazić na dewaluowanie. W Planie Younga transfer dokonywa Rząd niemiecki na własną odpowiedzialność.

Oto mniej więcej najważniejsze rysy charakterystyczne Planu Younga i zarazem najistotniejsze różnice pomiędzy obu raportami. Ogólnie można scharakteryzować zaszłe zmiany w ten sposób, iż Plan Younga miał na celu skomercjalizowanie zobowiązań Niemiec, mających pewien charakter polityczny, w nadziei, że oparcie wykonania Planu na zaufaniu do dobrej woli Niemiec przyczyni się do poprawienia stosunków między narodami, przez wzmożenie się wzajemnego zaufania.

Z danych powyższych wypływa przedewszystkiem fakt, że dwa kraje zajmują zupełnie przeciwne stanowiska w zagadnieniu zobowiązań międzynarodowych. Są niemi Niemcy i Stany Zjednoczone. Niemcy są krajem, który jest tylko dłużnikiem, Stany Zjednoczone są zaś krajem, który jest tylko wierzycielem. Pomiędzy niemi znajduje się cała gama państw z pośrednią pozycją Anglji, która tylko tyle otrzymuje, ile sama płaci. Zapewne nie bez związku są te zjawiska, że z jednej strony Niemcy były pierwszym krajem, który podczas obecnego kryzysu stanął wobec groźby wyczerpania swego zapasu złota, z drugiej zaś strony Stany Zjednoczone nagromadziły właśnie największy zapas złota. Oczywiście, fakty te nie są jedynemi przyczynami tych zjawisk, ale zachodzi tu prawdopodobnie pewien związek. Z 26 miljardów, które mają zapłacić Niemcy w formie odszkodowań, Stany Zjednoczone otrzymają około 20 miljardów. Faktycznie więc źródłem, z którego płyną pieniądze do Stanów Zjednoczonych na spłatę długów wojennych są Niemcy. Ten też fakt wydaje się być wystarczającym, by stwierdzić związek pomiędzy długami wojennemi a reparacjami.

Związek ten jest związkiem stworzonym siłą faktów, gdyż pod względem formalnym rzecz ma się odwrotnie. Stany Zjednoczone wielokrotnie i w sposób nie pozostawiający żadnych wątpliwości stwierdziły, że nie uznają żadnej współzależności pomiędzy swemi europejskiemi wierzytelnościami, a odszkodowaniami niemieckiemi. Już prezydent Wilson w liście do Lloyd George'a z 1920 r. powiedział: „jasne jest wobec tego, że rząd St. Zjedn. nie może zgodzić się na łączenie sprawy reparacji z długami międzyaljanckiemi". W tym stanie rzeczy interesujące jest zdać sobie sprawę, w jakich działaniach politycznych ujawniła się ta współzależność, wyrażająca się najlepiej w tezie, często wypowiadanej przez wielu polityków i finansistów, że Europa będzie tak długo płacić swe długi wojenne w Ameryce, jak długo Niemcy będą płacić odszkodowania. Teza ta została wyraźnie sformułowana zaraz na początku dyskusji, wywołanej zażądaniem przez Amerykę spłaty swych wierzytelności europejskich. Ameryka jednak odmówiła uznania jakiegokolwiek związku między temi dwiema sprawami i nie bez metody w działaniu zwróciła się do Anglji, słusznie oceniwszy, iż tam najprędzej uda się zrobić wyłom i uregulować sprawę długu bez jakichkolwiek „ale", stwarzając w ten sposób korzystny precedens do układu z innymi dłużnikami europejskimi. Jednocześnie z akcją w tej sprawie, rozwijana była w Ameryce żywa propaganda za skreśleniem reparacyj niemieckich. Dlatego też Anglja, jako naród par excellence kupiecki, zainteresowany w zniknięciu tak wielkich obciążeń, które ujemnie wpływają na kredyt, przyjęła tezę amerykańską o konieczności skreślenia odszkodowań, lecz jednocześnie opinja publiczna wypowiedziała się tam za skreśleniem długów wojennych. Stanowisko to tembardziej było usprawiedliwione, że wierzytelności Anglji wynosiły znacznie więcej, niż jej zobowiązania. To łączenie tych dwóch spraw przez opinję angielską znalazło swój wyraz w nocie Balfoura, na podstawie której, Anglja, jak już wspomnieliśmy, zobowiązała się nie żądać od Niemiec z tytułu reparacyj ani też od swych innych dłużników więcej, niż sama będzie musiała płacić Ameryce z tytułu długów wojennych. Nota Balfoura jest więc pierwszym dokumentem dyplomatycznym, który obu tym zagadnieniom nadaje związek organiczny.

Italji również nie udało się wprowadzić do układu z Ameryką żadnej klauzuli, nawet pośrednio uzależniającej spłatę długu

od wpływania odszkodowań niemieckich, pomimo, że Mussolini wyraźnie wypowiedział się za skreśleniem długów i reparacyj.

Francja, największy dłużnik Ameryki po Anglji, podpisała układ fundujący długi jedna z ostatnich; przyczyną ociągania się Francji był postulat wprowadzenia do układu z Ameryką klauzuli, uzależniającej wpłaty na rachunek długu amerykańskiego od wpływania odszkodowań niemieckich. Propaganda prowadzona w krajach anglosaskich i neutralnych za skreśleniem reparacyj niepokoiła Francję, przed którą rysowała się perspektywa wzięcia na siebie ciężkich zobowiązań i stracenia reparacyj, z których poważna część jest obracana na pokrycie ogromnego długu wewnętrznego, zaciągniętego na odbudowę zniszczonych prowincyj. Długoletnie pertraktacje nie dały jednak rezultatu i Francja była zmuszona podpisać układ bez uwzględnienia tego postulatu.

Stanowisko Francji w tej sprawie różni się jednak poważnie od stanowiska Anglji i Italji. Ta ostatnia grupa poprostu chce skreślenia długów i reparacyj bez żadnych zastrzeżeń. Francja zaś chciała przedewszystkiem zainteresować Stany Zjednoczone w płaceniu przez Niemcy reparacyj, a to przez uzależnienie spłaty długów wojennych od wypełniania przez Niemcy swych zobowiązań z tytułu reparacyj. Pośrednio więc Francja zgodziła się na skreślenie z odszkodowań tylko takiej sumy, jakiej sama nie potrzebowałaby płacić Ameryce i tylko w tym rozmiarze. Ponieważ jedna Francja otrzymuje od Niemiec więcej, niż sama płaci Ameryce, wynika z tego, że według teorji francuskiej, nawet po skreśleniu długów przez Amerykę, Niemcy powinni płacić różnicę, jaka pozostaje po odjęciu od raty reparacyjnej rat długów amerykańskich. To stanowisko Francji znalazło jednak później wyraz formalny w rezolucji mocarstw sprzymierzonych, rewizji Planu Dawes'a w Genewie w r. 1928. Byli sprzymierzeńcy zawiadomili wtedy Niemcy, że suma odszkodowań, jaka ma być ustalona przez Drugi Komitet Ekspertów winna być wystarczającą, by pokryć ich własne zobowiązania zagraniczne, w postaci długów wojennych, plus niewielka suma tytułem zwrotu kosztów szkód wojennych. W ten sposób aljanci znowu łączyli długi wojenne z odszkodowaniami. W myśl tej zasady opraco-

wano Plan Younga, którego konstrukcja jest najważniejszym dowodem związku długów wojennych z reparacjami.

Plan Younga w wielu swych wytycznych, a nawet w szczegółach jest jak gdyby odbiciem schematu, zastosowanego do umów o długi wojenne. Większość tabel, według których państwa europejskie płacą swe długi, kończy się w roku 1987. Ostatni annuitet Planu Younga wypada w r. 1987/88. Sumy annuitetów są zastosowane co do wielkości do rat długów plus, jak powiedzieliśmy, pewna nadwyżka płatna do roku 1966, poczem to, co płacą aljanci Ameryce, prawie zupełnie pokrywa się z annuitetami reparacyj. I tak w roku 1932/33 annuitet wynosi 1.738.200.000 mk. n., państwa zaś otrzymujące tę sumę do podziału mają w tym czasie do zapłacenia około 1 miljarda marek. W roku 1950 annuitet wynosił 2 miljardy 359 miljonów 200 tys. marek, a odnośne raty długów wynoszą około 1 i pół miljarda. Od roku 1966 annuitety i raty długów są zupełnie prawie jednakowe i wynoszą około 1 miljarda 600 milj. marek. W ostatnich latach sumy te pokrywają się najdokładniej co do marki.

Następnym ważnym dokumentem wskazującym na łączność pomiędzy długami wojennemi i reparacjami jest t. zw. „memorandum współrzędne, chociaż nie stanowiące części raportu". Memorandum to podpisane zostało jednocześnie z Planem Younga. Niezwykłość tytułu tego dokumentu tłumaczy się tem, że amerykańscy członkowie Komitetu Ekspertów nie chcieli go podpisać — i dlatego też nie stanowi on części samego raportu. Członkowie europejscy Komitetu pragnęli jednak uwidocznić związek tego memorandum z Planem Younga i dlatego na ich żądanie podpisano go jednocześnie z raportem i ochrzczono nazwą „współrzędnego memorandum chociaż nie stanowiącego części raportu". Dokument ten w zupełnie wyraźnych słowach łączy sprawę długów z odszkodowaniami. Wyszczególnia on, ile z każdego annuitetu użyte będzie na zapłacenie długów amerykańskich i przewiduje, że w razie zmiany rat długów na korzyść dłużników, odpowiednie zmiany będą zrobione na korzyść Niemiec w sumach annuitetów, a mianowicie, podczas pierwszych 37 lat, t. j. do 1966 r., Niemcy mają płacić mniej o 2/3 sumy, o którą ewentualnie zostaną zmniejszone raty długów wojennych, przez pozostałe zaś 22 lata, Niemcy będą pła-

ciły mniej dokładnie o tyle, o ile raty długów zostaną zmniejszone.

Jak widzimy, do połowy zeszłego roku, Ameryka nic nie zrobiła takiego, coby mogło być tłumaczone jako uznanie związku organicznego pomiędzy temi dwiema sprawami. Dopiero 20 czerwca ub. r. Prezydent Hoover przez propozycję swoją, dotyczącą sanacji kryzysu niemieckiego w sposób pośredni uznał współzależność tych dwu zagadnień. Pragnąc ratować finanse Niemiec, zaproponował on zawieszenie płatności bieżącego annuitetu odszkodowań, a także jednoczesne zawieszenie płatności rat z tytułu długów wojennych na czas od 1 lipca 1930 do 30 czerwca 1932 r. Trudno zaiste o wyraźniejsze stwierdzenie, że życie jest silniejsze od uchwał parlamentu. Pomimo to należy pamiętać, iż pod względem prawnym, jeżeli chodzi o Amerykę, oba te zagadnienia dotychczas nie są formalnie z sobą związane. Przeciwnie, zarówno prezydent Hoover, jak i Kongres stwierdzili ostatnio ponownie, że sprawy te będą traktowane przez Amerykę, jako zagadnienia życiowe niezależne od siebie.

Obciążenie hipotek państwowych długami wojennemi i reparacjami wynosi około 48 miljardów dolarów. Wypłacenie tak wielkich sum wymaga sprawnego funkcjonowania mechanizmu międzynarodowych finansów. Tymczasem od połowy 1929 r. zauważamy ustawiczne pogarszanie się konjunktury, obecnie zaś jesteśmy w pełni wielkiego kryzysu ekonomicznego. Kryzys ten zmienił już znacznie przesłanki, na których zbudowano strukturę międzynarodowych zobowiązań. Kiedy przystąpiono do regulowania sprawy długów wojennych, świat wchodził w okres krótkiej, ale wysokiej konjunktury, wyrazem czego było wzrastanie cen. Na tej podstawie, optymistycznego poglądu na przyszłość, przepowiadano, że z biegiem lat ceny tak wzrosną, lub odwrotnie pieniądze tak potanieją, że ciężary, jakie nakładała spłata długów i reparacyj będą automatycznie malały. Tymczasem od roku 1929 jesteśmy świadkami ciągłej zniżki cen co najlepiej uwidacznia się we wzrastającem bezrobociu. Dla jasnych bowiem powodów, im niższe ceny, tem większe bezrobocie.

Od początku 1929 r. do połowy zeszłego roku ceny hurtowe najważniejszych towarów spadły przeciętnie o 25%. Jeżeli weź-

miemy ceny na zboże, to pamiętamy, jakie ceny były wkońcu 1928 r. a jakie są obecnie. Różnica dochodzi do 50%. Jeżeli wziąć Anglję, to statystyki oficjalne wykazują spadek cen hurtowych od początku 1929 r. do początku 1931 r. o 25%, nadto spadek produkcji około 20%. W tym samym mniej więcej okresie w Stanach Zjednoczonych ceny hurtowe spadły o 20%, a produkcja zmniejszyła się o 35%. W Niemczech ceny spadły o przeszło 20%, a produkcja zmniejszyła się o 25%. Jednocześnie we wszystkich tych krajach odpowiednio zwiększyło się bezrobocie i spadł eksport oraz import.

Zniżka cen oznacza podrożenie pieniądza, bowiem potrzeba go mniej, by kupić tę samą ilość towaru. Budżety są już przeciążone. Wszyscy dążą do ich ograniczenia. Wobec zmniejszania się wpływów budżetowych, pozycja na pokrycie długów staje się coraz uciążliwsza, chociaż suma długów wyrażona w dolarach nie zmieniła się. Porzucenie parytetu złotego przez niektóre kraje dłużnicze, np. Wielką Brytanję — automatycznie zwiększyło ciężar rat — długów płatnych w dolarach.

Sprawa komplikuje się jeszcze bardziej, jeżeli uwzględnimy następującą konsyderację. Sumę wszystkich pieniędzy amerykańskich pożyczonych Europie od początku wojny obliczają ekonomiści na około 25 miljardów dolarów, wliczając w to długi wojenne, które stanowią bezmała połowę tej sumy. Resztę stanowią pożyczki państwowe, zaciągnięte po wojnie, pożyczki dla miast europejskich, oraz dla przemysłu i handlu. Amortyzacja i procenty od tak wielkich kapitałów wynoszą poważne bardzo sumy, które co rok płyną do Ameryki. Ponieważ koniec końców wszelkie różnice w rachunkach międzynarodowych mogą być uregulowane tylko towarami, wynikałoby z tego, że Europa powinna mieć możność sprzedawania w Ameryce swych towarów, celem umożliwienia sobie spłacenia tak wielkich zobowiązań. Jest to konieczne przy prawidłowem funkcjonowaniu systemu kapitalistycznego, którego gorącym obrońcą jest przecież Ameryka. Tymczasem Ameryka odziedziczywszy palmę pierwszeństwa, jako bankier świata, jednocześnie stała się protekcjonistycznem państwem, utrudniającem eksport europejski przy pomocy wysokiej taryfy celnej. Przed wojną bankierem świata była Anglja. Naród angielski żył z procentów od pożyczonych kapitałów, płaconych przez cały świat. Ale Anglja, pragnąc

umożliwić swym dłużnikom amortyzację i opłacenie procentów, była krajem wolnego handlu. Cały świat sprzedawał tam swe towary bez przeszkody w postaci taryfy celnej i w ten sposób wyrównywały się bilanse płatnicze. Bilans handlowy Anglji był stale ujemny, ale jej bilans płatniczy był stale dodatni i to z nadwyżką, która pozwalała na dalsze gromadzenie kapitałów i dalsze inwestowanie ich zagranicą. W ten sposób utrzymywała się równowaga. Nie mogąc sprzedać dostatecznej ilości towarów, by wyrównać swój bilans płatniczy, Europa póki mogła wyrównywała go wysyłaniem złota do Ameryki.

W związku z powyższem powstało w Europie pytanie, czy, gdyby Niemcy przestali płacić reparacje, najważniejsi dłużnicy Stanów Zjednoczonych byliby w możności płacić dalej długi wojenne?

BOLESŁAW LEITGEBER

ZAGADNIENIE CIEŚNIN DUŃSKICH

W chwili, gdy uwaga świata skierowana jest na powszechną Konferencję Rozbrojeniową w Genewie, przypomnieć się może niejednemu politykowi ów zakątek Europy Środkowej, skąd już od dłuższego czasu dochodzą wieści o rozbrajeniu się świadomem, dobrowolnem jednego z państw europejskich. Tam wokoło cieśnin duńskich, punktu krzyżowania się rozmaitych idei mocarstwowych, skrystalizowała się po raz pierwszy w dziejach nowożytnych wola narodu ku rozbrojeniu własnego kraju, ulegając zapewne w części przesłankom wrodzonego rasie północnej idealizmu, po części też poglądom na rolę Danji w społeczności międzynarodowej w przyszłości.

1. *U źródeł duńskich projektów rozbrojeniowych.*

Tak niecodzienne zjawisko, jak rozmyślne dążenie narodu do ograniczenia swej własnej roli w świecie politycznym, musi mieć swoje szczególne źródła. Starajmy się szukać ich nasamprzód w psychice zbiorowości duńskiej.

Wspólne narodom północnym zdolności społeczno-organizacyjne wytworzyły od paruset lat silne tętno życia państwowego, w którem odpowiadał ładowi wewnętrznemu rytm zewnętrznych stosunków politycznych, zwłaszcza w odniesieniu do pokrewnych sąsiadów: Szwedów i Norwegów. Indywidualistyczna kultura, której przejawy spotkać można m. in. w duńskiej filozofji i w instytucjach prawnych, znalazła wyraz także w polityce i to w postaci tolerancji. Doprowadziło to w wieku XVIII i XIX do stopniowej pacyfikacji stosunków wewnętrzno - skandynawskich. Na tle życia narodów północnych wykazuje Danja ewo-

lucję poprzez zrezygnowanie z roli mocarstwowej w w. XVI, utracenie po 1660 hegemonji skandynawskiej na korzyść Szwecji, koncesje terytorjalne (południowa Szwecja, Norwegja, Szlezwig i Holsztyn, kolonje zamorskie), — dla historjologa ciekawy obraz „starzenia się" narodu, coraz mniej zdolnego do walki z przeznaczeniem dziejowem. Owemu kurczeniu się roli zewnętrzno - politycznej sekundował nawewnątrz utylitaryzm życiowy, prowadzący do dobrobytu najszerszych warstw i pragnienia przez nie spokoju. Pacyfizm, niezawsze zdolny do zwalczania zła, conajmniej dążył do jego omijania.

Na takim gruncie kwitnęły już na długo przed Wojną Światową pewne koncepcje pokojowe „skandynawizmu". W międzynarodowych stosunkach prawnych znaleziono formułę „neutralności" i odtąd już przy każdej okazji — czy to w prasie światowej, czy na kongresach i konferencjach międzynarodowych — poczęto łączyć pojęcie polityki skandynawskiej z mianem „pokoju" (Haga 1899, 1907). Tak oto deklaracja neutralności z rozpoczęciem się wojny 1914 była już tylko naturalnym wyrazem utrwalonych z biegiem czasu poglądów na rolę Danji w razie konfliktu międzynarodowego. Rzeczywistość wojny jednakże wykazała, że neutralność ta narażona była w ciągu tych lat na liczne próby. To też Wilsonowski program pokojowej przebudowy świata, a zwłaszcza powołanie do życia specjalnej instytucji Ligi Narodów, musiały w Danji wywołać oddźwięk sympatji, było to bowiem jakgdyby spełnienie się pragnień pacyfistycznego społeczeństwa duńskiego. W powołaniu do życia Ligi Narodów, oraz w artykule 8 jej statutu szukać więc należy głównego bodźca dla duńskich projektów rozbrojeniowych, które w latach powojennych z wzmagającą się siłą opanowywać poczęły politykę duńską.

Rok 1922 uchodzić może za punkt wyjścia kampanji w parlamencie duńskim na rzecz ograniczenia zbrojeń. W 1924 nowopowstały rząd socjalistyczny, pod wodzą Stauninga, składa izbie pierwszy gotowy projekt rozbrojenia Danji. Rząd ten jednak ustępuje jesienią 1926, tak, że dopiero wiosną 1929, po ponownem dojściu do władzy, może Stauning realizować swój dawno zamierzony plan. Odtąd wspomaga go w gabinecie gorący rzecznik pokoju światowego, minister spraw zagranicznych Munch,

który na trybunie międzynarodowej w Genewie zapoznaje opinję świata z duńskiemi projektami rozbrojeniowemi. Z początkiem 1931 ostateczny projekt ustawy wojskowej przechodzi przez trzy czytania izby niższej. Oddany następnie do decyzji izby wyższej, stanowi teraz przedmiot jej obrad. W obecnej chwili wzrok twórców duńskiego rozbrojenia skierowany jest przedewszystkiem na międzynarodową kwestję rozbrojenia w Genewie, stąd w obradach nad ustawą duńską czuć pewną zwłokę.

Nakreślone wyżej tło duńskiej ustawy rozbrojeniowej oświetla sprawę tę głównie pod kątem widzenia ideologji pacyfistycznej, w interpretacji, jaką jej daje duński obóz socjalistyczno-radykalny. Nie trzeba jednak zapominać, że istnieje w parlamencie kopenhaskim opozycja konserwatystów, przeciwników radykalnego planu rozbrojenia, którzy zarzucają pacyfistycznej lewicy nadmiar optymizmu. Chcąc opozycji tej przeciwstawić prócz haseł pacyfizmu także argumenty polityki realnej, autorzy projektu rozbrojeniowego powołują się na szereg momentów z ogólnej sytuacji politycznej na północy Europy, skąd wnioskują o potrzebie śpiesznej i radykalnej redukcji sił zbrojnych. Zdaniem tych kół, — a przekonanie to utrwala się silnie w poglądach kierowników duńskiej polityki zagranicznej — zaszły po Wojnie Światowej tego rodzaju głębokie zmiany w konfiguracji sił w Europie północnej, że następstwa ich dotknąć mogą prędzej lub później Danję. Zmiany te mają być wypływem dwuch doniosłych faktów ostatniej doby: klauzul rozbrojeniowych Traktatu Wersalskiego w stosunku do Niemiec, oraz odsunięcia Rosji od wpływów w basenie Morza Bałtyckiego.

Stan militarny Niemiec, jedynego sąsiada, z którym Danja ma granicę lądową, nie był nigdy obojętny dla sztabu duńskiego, już choćby z racji wspomnień szlezwickich roku 1864. Wyrazem obaw agresji od południa była przed wojną taka konfiguracja sił lądowych duńskich, że skierowane one były głównie w jednym kierunku: południowej Jutlandji. Obawy przed militarną siłą Niemiec nie ustąpiły nawet po zwycięstwie Aljantów. Dowodzi tego pełne powściągliwości stanowisko Danji w czasie konferencji pokojowej w Paryżu, gdy wyłoniła się kwestja zwrotu części Szlezwigu Danji przez Niemcy, w czem przebijały

bezwątpienia obawy polityków duńskich przed ewentualną zemstą niemiecką w przyszłości.

Ową zmorę niemiecką, trapiącą ustawicznie Danję, osłabił w ówczesnych oczach Traktat Wersalski, a zwłaszcza jego klauzula militarna, ograniczająca Rzeszę Niemiecką na przyszłość. Złamanie potęgi najbliższego sąsiada Danji, zniesienie szeregu ważnych umocnień morskich w pobliżu wód duńskich: fortyfikacyj Kanału Kilońskiego, bazy dla floty w Flensborgu, ograniczenia wynikające z artykułu 196 Traktatu Wersalskiego w sprawie wybrzeży bałtyckich itd. — wszystko to pracowało w pierwszych latach oszołomienia powojennego na korzyść pacyfizmu duńskiego, wywołując w opinji wrażenie, że nadszedł czas realizacji własnych planów rozbrojeniowych. Wprawdzie lata następne przyniosły nieco otrzeźwienia. Pod wpływem coraz to nowych dowodów nieszczerości Niemiec przy wykonywaniu klauzul militarnych nawoływała opozycja parlamentarna do rozwagi, jednakowoż nie zdołało to już zatrzymać puszczonej w ruch agitacji rozbrojeniowej. Hasła antymilitarne zdążyły ogarnąć umysłowość duńską, tak że stały się realnym czynnikiem współczesnej polityki Danji. Tak więc klauzule wersalskie odegrały pierwszorzędną rolę w ugruntowaniu wśród ogółu duńskiego widoków dla realnego przedsięwzięcia rozbrojeniowego, zwłaszcza w początkowem jego stadjum.

Obok wymienionego czynnika niemieckiego powołuje się opinja na nową powojenną konfigurację polityczną na Bałtyku i związane z tem obawy Danji — jako drugi moment uzasadniający projekty rozbrojeniowe.

Do roku 1914 jedynemi państwami, mogącemi ubiegać się o panowanie na Bałtyku, były Niemcy i Rosja. Z mocarstw nie-bałtyckich nie było żadnego, któreby miało pełny tytuł do ingerowania w sprawy Bałtyku. Anglja i Francja, jako związane politycznie z Rosją, nie mogły wkraczać w sferę wpływów bałtyckich swojej sojuszniczki, zaś w stosunku do Niemiec nie miały oba te państwa również przedmiotu, o którym istniał na Bałtyku spór. Wojna światowa wprowadziła tu jednakże daleko idące zmiany. Liczba nadbrzeżnych państw w basenie bałtyckim wzrosła do dziewięciu. Wraz z powstaniem nowych pięciu organizmów państwowych, z których wszystkie stanowią części

dawnego Imperjum Rosyjskiego, nastąpiły też przesunięcia co do sił. Państwa t. zw. bałtyckie, w obawie przed ekspansją rosyjską ku morzu, uznały za pożyteczne szukać oparcia u silnych przyjaciół na Zachodzie. To samo uczyniła Polska, wciągając Francję w sferę wpływów bałtyckich.

Zważywszy, że rola aktywna mocarstw zachodnich na Bałtyku w razie konfliktu, któryby dotknął któreś z nowopowstałych państw, zależy w pierwszej linji od połączeń morskich, gwarantujących pewny i łatwy dostęp na teren wypadków, zrozumieć można, jak wybitnie zainteresowana jest D a n j a, „stróż cieśnin bałtyckich", w nowej konfiguracji sił. Skomplikowanie się po wojnie zagadnienia bałtyckiego stanowi dlatego dla Danji przedmiot poważnych trosk. W cieśninach duńskich wytworzyć się mogą z łatwością dane strategiczne dla działań nieprzyjacielskich. Danja, rozrzucona na licznych wyspach, może w razie wojny być ekonomicznie sparaliżowana, a wody terytorjalne stać się mogą terenem wypadków wojennych.

Obawy te, których pełną rację doceniają w Danji zarówno zwolennicy rozbrojenia, jak i przeciwnicy, stanowią drugą z kolei podnietę dla projektów demilitaryzacji kraju. Rozumowanie to opiera się na przeświadczeniu, że państwo rozbrojone stanowić będzie w opinji moralnej świata zaporę dla ewentalnej agresji. Istnienie armji duńskiej w razie konfliktu europejskiego w pobliżu Bałtyku mogłoby stanowić dla Danji pokusę do aktywnej roli w działaniach wojennych. Niebezpieczeństwo — według słów ministra wojny Rasmussena, wypowiedzianych w izbie niższej przy obradach nad ustawą wojskową — polega na samem istnieniu armji, która czyni kraj podejrzanym w oczach drugich, sama przytem nie będąc w stanie go obronić przed napadem. Teza ta wiąże się więc z przekonaniem o technicznej niezdolności armji duńskiej do obrony w razie ataku lądowego lub desantu od morza, ma więc prócz strony politycznej także oblicze techniczno - militarne.

O rozumowanie to toczy się dziś jeszcze spór między dwoma odłamami parlamentu: zwolennikami rozbrojenia i przeciwnikami jego. Do dyskusji dorzuca swój głos i armja, protestująca przeciwko posądzaniu jej o niezdatność do obrony kraju. Głos ten jednak tonie wśród większości parlamentarnej oraz w sze-

rokiej opinji narodu, która rozbrojenie nazywa najpewniejszym w razie wojny „puklerzem obronnym Danji". Na tej podstawie opiera się dziś przedewszystkiem argumentacja prorozbrojeniowa.

Czy podstawa ta jest słuszna? Projektowana redukcja armji i marynarki wykazać ma swe skutki w przyszłości. By więc przewidywaniom co do przyszłej roli Danji dać pewne oparcie realne, trzeba też wiedzieć czego uczy przeszłość.

2. *Cieśniny bałtyckie.*

Należy przedewszystkiem stwierdzić, że w sprawie cieśnin bałtyckich ani prawo narodów, ani praktyka życia nie znały dotąd stałych norm. Sama Danja wykazywała rozmaitość poglądów, gdy chodziło o kwestję swobodnego tranzytu przez cieśniny w różnych epokach.

Pierwsze w duchu nowoczesnym związanie się międzynarodowe Danji w sprawie cieśnin datuje się od 1857. Tegoż roku, w układach w Kopenhadze i Waszyngtonie, zrzekł się rząd duński prawa pobierania od okrętów cudzoziemskich tradycyjnej opłaty tranzytowej przy przejeździe Sundu w pobliżu Elsinore (Helsingör). Danja, otrzymując, wzamian za to ryczałtowe odszkodowanie od głównych państw żeglarskich Europy i Ameryki, ogłosiła wolność żeglugi przez Sund i oba Bełty. Akt ten ograniczał się wprawdzie tylko do żeglugi handlowej, tem niemniej jednak stanowi on dokument prawa międzynarodowego w duchu nowożytnych wymogów komunikacyjnych.

Odtąd, trzeba przyznać, Danja liczyła się coraz bardziej z temi wymogami. Już podczas wojny krymskiej nie czyniła trudności, gdy floty Francji i Anglji zmierzały przez cieśniny duńskie na teren wojny na Bałtyku. W pół wieku później, w wojnie rosyjsko - japońskiej 1904—1905, zajęła Danja podobne stanowisko liberalne, gdy Rosja wysyłała swoje statki z portów bałtyckich na Daleki Wschód. Okręty rosyjskie przebyły wówczas Duży Bełt, nie natrafiając na żadne przeszkody, natomiast korzystając z pomocy pilotów duńskich. Nawiasem mówiąc, stanowisko Danji spowodowało wówczas protest Japonji.

XIII Konferencja Haska z 18 października 1907, „dotycząca praw i obowiązków państw neutralnych w razie wojny morskiej"

odnosi się m. in. również do cieśnin bałtyckich. Artykuł 10. tej konwencji powiada: „Neutralność danego mocarstwa nie jest jeszcze naruszona przez fakt pobytu na jego wodach terytorjalnych okrętów wojennych". Jest to pośrednio przyznanie swobody tranzytu przez cieśniny dla statków wojennych, fakt, który Danja uznała przez podpis swój na konwencji.

Uznanie to zostało następnie potwierdzone przez osobny dekret króla duńskiego z 20 grudnia 1912, który powiada w art. 1: „Statki wojenne stron walczących mają wolny tranzyt przez naturalne drogi wodne między Morzem Północnem i Bałtykiem". Artykuł uzupełniony jest postanowieniem, że „statkom wojennym stron walczących nie wolno korzystać z usług duńskich pilotów państwowych". Dekret ten, będący niejako dopełnieniem XIII Konwencji Haskiej, określa więc zupełnie jasno stanowisko Danji w razie wojny: statki wojenne mają swobodny przejazd przez Sund i Bełty, muszą jednak nawigować o własnych siłach, zatem z całem związanem z tem ryzykiem. Tak oto na krótko przed Wojną Światową „wolność" cieśnin duńskich usankcjonowana była szeregiem aktów prawnych

Tymczasem życie miało wykazać niebawem nicość tych postanowień. Wybuch wojny w sierpniu 1914 spowodował w Kopenhadze najżywszą troskę, aby wojujące mocarstwa uszanowały neutralność Danji. Mobilizacja marynarki wojennej trzech głównych mocarstw północnych: Rosji, Niemiec i Anglji stanowiła w oczach duńskich zapowiedź akcji zbrojnej na Bałtyku. Z łatwością mogłaby akcja taka przenieść się na wody terytorjalne w cieśninach duńskich, komplikując jeszcze bardziej i tak już delikatną rolę państwa neutralnego. W dodatku, w pierwszych dniach sierpnia znalazła się Danja w obliczu wyraźnej presji dyplomatycznej ze strony Niemiec, domagających się od rządu duńskiego zamknięcia cieśnin bałtyckich, aby rzekomo nie dopuścić floty angielskiej do ataku na niemieckie porty na Bałtyku. Sytuacja wymagała jasnej decyzji: czy zastosować dekret królewski z 1912, mówiący o wolności dróg wodnych w czasie wojny, czy też cieśniny zamknąć. Konwencja Haska uznawała wprawdzie neutralność, nawet gdyby w cieśninach znajdowały się statki cudzoziemskie, nie wyrażała się jednak definitywnie w kwestji ewentualnego zamknięcia cieśniny przez pań-

CIEŚNINY DUŃSKIE.



1. SUND. 2. DUŻY BEŁT. 3. MAŁY BEŁT.

Sund dzieli Danję od Szwecji. Jest z pośród cieśnin duńskich najwięcej używaną drogą nawigacyjną. Najwęższy przesmyk między Elsinore (Helsingör) i Helsingborgiem ma szerokość 4 km., najszerszy między Kopenhagą i Malmö 27 km. Południowy wylot Sundu, między wyspami Amager i Saitholm, nazywa się Drogden i stanowi główny kanał nawigacyjny dla większych statków. Jest on wodą terytorjalną duńską i dlatego żegluga przez Sund podlega zwierzchnictwu Danji.

Duży Bełt dzieli wyspy duńskie Zelandję i Fjonję. Między portami Nyborg i Korsör ma szerokość ok. 20 km. Z powodu swej szerokości i głębokości nadaje się szczególnie dla flot wojennych. Duży Bełt ma kilka wylotów ku Bałtykowi. Najgłówniejszy, między wyspami duńskiemi Lolland i Langeland, wychodzi nawprost Zatoki Kilońskiej i dotyka blisko lądu niemieckiego (wyspa Femern). Stąd w wojnie 1914-18 łatwo było Niemcom układać miny w pobliżu Dużego Bełtu. Drugi wylot Dużego Bełtu przechodzi między wyspami Zelandją i Falster i nazywa się Storström. Danja projektuje w tem miejscu budowę mostu kolejowego, długości 3 km. i tak wysokiego, że nie przeszkadzałby żegludze morskiej.

Mały Bełt jest najwęższą cieśniną, której szerokość dochodzi miejscami tylko do 1 km. Z powodu dużych prądów najmniej nadaje się do żeglugi. W czasie wojny 1914-18 prawa Danji skrępowane były w Małym Bełcie przez to, że południowa jego część opierała się o brzeg niemieckiego Szlezwigu. Dlatego na Konferencji Pokojowej 1919 jednym z momentów, skłaniających koalicję do zwrotu części Szlezwigu Danji, była chęć uczynienia z Małego Bełtu drogi wodnej duńskiej. Po plebiscycie szlezwickim w 1920 cały Mały Bełt jest w posiadaniu Danji.

stwo nadbrzeżne. Co się tyczy dekretu z 1912, był on zarządzeniem wewnętrznem, nie obowiązującem Danji wobec zagranicy. Wreszcie wśród deliberacyj nad zajęciem stanowiska wyłoniła się obawa, że Niemcy samodzielnie mogłyby założyć miny w cieśninach duńskich, co stanowiłoby naruszenie neutralności o nieprzewidzianych dla Danji skutkach. Po źródłowej analizie pro i contra zdecydował się gabinet na zamknięcie cieśnin duńskich na czas wojny i rozesłał do wiadomości wszystkich państw notyfikację tej treści: „W celu zachowania neutralności Danji, oddalenia akcji wojennej od brzegów duńskich i wód terytorjalnych, tudzież utrzymania komunikacji między poszczególnemi częściami Królestwa, ułożona została zapora z min na wodach Bełtu Małego i Dużego, oraz Sundu". Równocześnie zabroniła ustawa z 2 sierpnia 1914 pilotom duńskim służby na obcych statkach wojennych.

Fakt tej doniosłości, co zamknięcie dostępu do Morza Bałtyckiego w latach 1914 — 1918 wykracza znacznie poza ramy lokalnego zarządzenia wojskowego. Stanowi to w historji prawa międzynarodowego, pouczający przykład ingerencji państwa neutralnego w rozwój wypadków wojennych. Jest to bezpośrednie zaważenie polityki Danji na grę sił na Bałtyku.

Siły państw wojujących, zainteresowanych w sierpniu 1914 na Bałtyku, przedstawiały się oczom duńskim w ten mniej więcej sposób:

Działania wojenne R o s j i przeciwko Niemcom stanowiły przedewszystkiem pracę armji lądowej. Flota rosyjska, stacjonowana w sierpniu 1914 w portach bałtyckich, aczkolwiek liczebnie silniejsza wonczas od statków wojennych niemieckich na Bałtyku, nie była jednakowoż całkowicie jeszcze zreorganizowana pod względem planu taktycznego na wypadek wojny. Tudzież w zakresie wykształcenia fachowego oficerów i załogi wykazywała marynarka rosyjska niejedne jeszcze braki, nad któremi pracował sztab od czasów wojny japońskiej 1905. Najsprawniej stosunkowo przedstawiała się obsługa min, forsowana widocznie w celach obrony portów w zatoce fińskiej, a może też w przewidywaniu ewentualnej blokady rosyjskiej przed niektóremi portami niemieckiemi, np. przed Gdańskiem i Królewcem. Z blokadą taką liczył się w każdym razie sztab admiralicji

niemieckiej z początkiem wojny. Zato zaczepność floty rosyjskiej w odleglejszych częściach Bałtyku, zwłaszcza w jego części zachodniej, wydawała się wykluczona. Sir Esme W. Howard, poseł angielski w Sztokholmie oraz znawca kwestyj bałtyckich, w ten oto sposób określił rolę militarną Rosji na Bałtyku: „Flota rosyjska na Morzu Bałtyckiem odgrywa w tej wojnie podobną rolę, jak flota austrjacka na Adrjatyku. Jest ona zamknięta przez flotę potężnego nieprzyjaciela i zmuszona nie oddalać się zbytnio od swoich portów wojennych". Pogląd ten, wypowiedziany we wrześniu 1914, sprawdził się też w ciągu następnych lat wojny.

Sojuszniczka Rosji, A n g l j a, interesowała się militarnie Bałtykiem niewiele. Prócz dążenia do utrzymania w miarę możności handlu ze Szwecją i Rosją przez swobodny tranzyt okrętów handlowych poprzez cieśniny duńskie, mogła Anglja mieć conajwyżej interes tylko w tem, aby jej statki handlowe, transportujące materjał wojenny dla Rosji, nie napotkały po drodze przeszkód. W wydanych przed kilkoma laty materjałach niemieckiego sztabu marynarki, p. t. *„Der Krieg zur See 1914 — 1918"*, określone zostały poglądy niemieckie na rolę militarną floty angielskiej na Bałtyku w ten sposób: „Prace przygotowawcze sztabu admiralicji w czasie pokoju mało zajmowały się kwestją możliwości inwazji angielskich jednostek bojowych na wody Bałtyku, ponieważ rozważania doprowadziły do wniosku, że przedsięwzięcie takie byłoby dla Anglików mało celowe i dlatego też nieprawdopodobne. Na Bałtyku nie istniał dla floty angielskiej cel militarnie dość doniosły". Powyższe zapatrywanie admiralicji niemieckiej zgodne było z tem, co powiedział w innem miejscu wymieniony wyżej dyplomata angielski w Sztokholmie, twierdząc, że wysłanie floty brytyjskiej na Bałtyk, gdzie Niemcy militarnie górują i „gdzie możliwości dla floty niemieckiej są jeszcze większe aniżeli w zatoce helgolandzkiej, byłoby niemądre".

W porównaniu z tak skromnie zakreśloną rolą aljantów na Bałtyku, wysuwa się na pierwszy plan rola N i e m i e c. Wprawdzie, według stanu liczebnego jednostek bojowych niemieckich na wodach bałtyckich w dniach rozpoczęcia się Wojny Światowej, możnaby słuszny wyciągnąć wniosek, że Bałtyk traktowa-

ny był jako drugorzędny teren operacyjny floty niemieckiej, że wielki port wojeny w Kilonji, wobec istnienia Kanału Kilońskiego, bynajmniej nie był tylko portem bałtyckim, lecz miał równocześnie duży promień działania na Morzu Północnem. Nie zmienia to jednak faktu, iż na Bałtyku miały siły niemieckie w porównaniu z nieprzyjacielem najszerszą możność akcji militarnej, przez posiadanie długiego wybrzeża z licznemi portami, oraz możność stałego dopływu sił drogą niezależną Kanału Kilońskiego. Sztab niemiecki, na długo przed wojną, liczył się z panowaniem swem na Bałtyku w razie wojny. Opanowaniem cieśnin duńskich w razie wojny europejskiej groził już w 1903 cesarz Wilhelm królowi duńskiemu Christianowi IX., chcąc dowieść, że nie dopuści ukazania się Anglji na wodach bałtyckich. Widać, jak Niemcy oddawna przygotowywały tło militarno - strategiczne dla akcji dyplomatycznej, która nastąpić miała w sierpniu 1914, aby skłonić Danję do zablokowania wylotów Morza Bałtyckiego.

W rezultacie decyzji gabinetu duńskiego o blokadzie cieśnin odkomenderowana została 5 sierpnia jedna eskadra na wody Dużego Bełtu z rozkazem założenia min u północnego i południowego jego wylotu. Także Mały Bełt został w północnej swej części zablokowany minami duńskiemi. Wreszcie w pobliżu Kopenhagi rozłożyli Duńczycy kilkaset min, zamykając m. in. najważniejszy przesmyk nawigacyjny na Bałtyk, który prowadzi przez Sund między wyspami Amager i Saltholm w korycie t. zw. cieśniny Drogden, owej części Sundu, będącej pod wyłącznem zwierzchnictwem Danji. (Jak wiadomo, reszta Sundu jest drogą międzynarodową, gdyż leży między Danją a Szwecją).

Dla niejednego obserwatora wypadków z początku Wojny Światowej musiało być zastanawiające, że zarządzenia Danji wywołały tak słaby oddźwięk zagranicą. Czyżby w tem przebijała obojętność mocarstw dla rzekomo mało znaczącego w ogromie wojny terenu wypadków na Bałtyku?

Anglja, przeciwko której w pierwszej linji zwracały się plany niemieckie zamknięcia cieśnin bałtyckich, nie podjęła żadnej akcji oficjalnej, choć powiadomiona była zawczasu o żądaniu Niemiec i odpowiedzi Danji. Krótko po zablokowaniu cieśnin pojawiła się wprawdzie wiadomość, jakoby ze strony kilku par-

lamentarzystów angielskich wszczęte zostały kroki o skłonienie sir Edwarda Grey'a do aktywnego wystąpienia w Kopenhadze. Protestu takiego jednak nie było. Przeciwnie, niektóre koła londyńskie zdawały się odradzać Danji zbytnią opozycję przeciw żądaniom niemieckim. Przebijała w tem niewątpliwie obawa, aby niezastosowanie się Danji do wymagań Niemiec nie wywołało zawikłań na północy, w rodzaju tych, które skłoniły Anglję do obrony neutralności Belgji — Anglja tymczasem nie byłaby na tym odcinku zdolną do obrony Danji przed inwazją Niemiec.

Co się tyczy polityki niemieckiej, to świadoma ona była całego swojego sukcesu tak materjalnego, jak prestiżowego. Zamknęła przy pomocy Danji cieśniny i miała swobodną rękę na Bałtyku. Stopniowo jednak wyłaniać się zaczęły wśród Sztabu niemieckiego różnice poglądów w kwestji roli cieśnin w czasie wojny. Zarządzenia militarne Danji wydały się niemieckim specjalistom wojskowym niedostateczne, rzekomo nie chroniące efektywnie przed atakiem Anglji z północy. Zaczęto wskutek tego ze strony niemieckiej samodzielnie stwarzać zapory minowe u południowych wylotów cieśnin w najbliższem sąsiedztwie duńskich wód terytorjalnych. W powojennej literaturze wojskowej Niemiec, wśród autoryterów tej miary co Tirpitz, nie brak słów krytyki ówczesnego wystąpienia Niemiec wobec Danji, z perspektywy doświadczeń późniejszej strategji. — Nie tutaj miejsce, by rację tych poglądów badać.

Tak oto rządziła Danja samodzielnie na swoich drogach wodnych w czasie ostatniej wojny. Decydowała z własnej woli o tranzycie w cieśninach i rozciągłości swych praw i obowiązków mocarstwa neutralnego. Wymogi sytuacji wojennej dyktowały jej postępowanie, nawet gdy było ono w niezgodzie z praktyką dawniejszych lat i interpretacją przedwojennych aktów prawnych. Właśnie dlatego mają doświadczenia z lat wojny światowej tak dużą wartość, że wykazują rolę czynnika s i ł y w życiu politycznem państw neutralnych.

3. *Cieśniny a polityka bałtycka.*

Jaką będzie rola Danji w jej cieśninach w razie konfliktu europejskiego w przyszłości? Czy ogłosi ona „wolność cieśnin" i zachowa neutralność, czy też warunki wytworzą dla Danji rolę czynnika aktywnego?

Nakreślając obraz przyszłych możliwości, trzeba wpierw zdać sobie sprawę z tego, że przewidywania mogą mieć tylko wówczas wartość, jeśli wybiegają niezbyt daleko w przyszłość, pozatem jeśli opierają się na realnych faktach możliwie świeżej daty. Takiemi faktami, na których wypadnie oprzeć przewidywania co do przyszłej roli Danji w zespole bałtyckim, są: Traktat Wersalski, oraz skutki przewrotów w łonie Imperjum Rosyjskiego.

Wkrótce po wojnie zaszedł fakt, który charakterystyczny jest dla ilustracji nowych sił w ewentualnej przyszłej grze o cieśniny duńskie. W 1923 uchwalił parlament duński kredyty na rozpoczęcie robót regulacyjnych w cieśninie Sundu w pobliżu Kopenhagi. Chodziło o pogłębienie koryta nawigacyjnego Drogdenu, leżącego w obrębie wód terytorjalnych duńskich, a wskutek swej płytkości nie odpowiadającego już wymogom nowoczesnej żeglugi. Skoro tylko roboty te zostały rozpoczęte, wszczęły Sowiety alarm, posądzając rząd duński o to, że za projektem pogłębienia Drogdenu kryje się ręka Anglji. Pogłębienie tej części Sundu miało rzekomo służyć przyszłym celom wojennym, a mianowicie umożliwić wielkim jednostkom bojowym angielskim przedostanie się tą drogą na Bałtyk.

Podobnych wystąpień antyangielskich, jeśli chodzi o teren bałtycki, było ze strony Sowietów więcej. Na konferencji morskiej w Rzymie, w lutym 1924, taktyka delegacji sowieckiej polegała na tem, że Rosja gotowa byłaby ograniczyć swój tonaż wojenny, pod warunkiem wszakże, że Bałtyk uznany byłby za *mare clausum*. Tę samą tendencję wykazały już poprzednio rokowania pokojowe fińsko - rosyjskie. Sowiety wprowadziły do traktatu z Finlandją formułę, zobowiązującą sygnatarjuszy do dążenia, „aby cały Bałtyk został zneutralizowany". Nie określono jednak bliżej sposobu realizacji tego dezyderatu.

Powojenna polityka bałtycka Rosji, polityka, zmierzająca za wszelką cenę do uczynienia z Morza Bałtyckiego *mare*

clausum, jest naturalnem następstwem utraty wybrzeża morskiego i dawnych portów bałtyckich. Wiekowe dzieło ekspansji ku zachodowi, doznało z końcem wojny światowej ciężkiej klęski. Polityka morska carów zakończyła się wyzwoleniem przybrzeżnych narodów bałtyckich. Jak trudno było Rosji, pod nowym rządem sowieckim, pogodzić się z tą klęską, tego mieliśmy po wojnie dość przykładów, by wymienić może najjaskrawszy: pucz grudniowy w Tallinie w 1924. Rozmiary sił sowieckich, napierających na nowe organizmy państwowe wzdłuż Bałtyku, powodowały najżywsze obawy tychże państw. Troska ta jest jakgdyby czerwoną nicią, która wiedzie od 1919 do dziś dnia poprzez całą politykę bałtycką.

Na szczęście znalazły państwa bałtyckie od samego zarania swej niepodległości potężnego sprzymierzeńca, który doceniając wagę nowego tego frontu w całokształcie swej polityki antyrosyjskiej, wystąpił odrazu czynnie w obronie młodej niepodległości. Anglja była tym sprzymierzeńcem, który działał w zatoce fińskiej na rzecz wolnej Estonji, a zimą 1919 wysłał swoją flotę na pomoc Łotyszom, gdy młodemu temu narodowi groziła klęska. Odtąd opieka Anglji nad wschodnią częścią Bałtyku nie daje spokoju polityce Sowietów. Raz po raz dopatruje się opinja bolszewicka pociągnięć angielskich w pobliżu wysp, śledzi manewry floty brytyjskiej, oraz rzekome powstawanie baz morskich u wybrzeży bałtyckich. Wśród domysłów i pogłosek, mniej lub więcej prawdopodobnych, pozostaje faktem, że Anglja stała się po wojnie czynnikiem zainteresowanym w basenie bałtyckim, w rozmiarach, jakich nietylko nie znały czasy przedwojenne, lecz wogóle historja polityki brytyjskiej.

Zaangażowanie się Anglji u wschodnich rubieży Bałtyku, potrzeba bezpośredniego kontaktu z terenem akcji, musiały zkolei spowodować cały szereg pociągnięć w owym ważnym punkcie strategicznym, gdzie znajduje się wyjście z Bałtyku na świat. Zapewnienie sobie najdalszej swobody w cieśninach duńskich, możność łatwego dostępu i odwrotu w razie potrzeby — oto drugi walny punkt powojennej polityki bałtyckiej Anglji. Opiera się on o Kopenhagę.

Anglicy, w swej powojennej polityce przyjaźni wobec Danji, mieli po swej stronie — trzeba to przyznać — cały szereg po-

myślnych momentów. Sympatje anglo-skandynawskie należą do tradycji. Bliskość rasy i języka, pokrewna mentalność wytworzona wspólnością cech socjalnych i życiem żeglarskiem, liczne związki historyczne oraz *last not least*, powinowactwa dynastyczne, — wszystkie te momenty wystąpiły z podwójną siłą po wojnie, kiedy zwycięstwo koalicji franko-anglosaskiej, ugruntowało moralny prymat Anglji na północy. Ze szczególną uwagą śledzono odtąd nad Sundem fakty bezpośredniej ingerencji angielskiej na północy; nie mogły też ujść uwadze powtarzające się manewry floty angielskiej na Bałtyku. Z faktem corocznych wizyt marynarki angielskiej w Kopenhadze, które stały się obecnie tradycją, pogodzono się jako z symbolem obecności W. Brytanji na Bałtyku.

Równolegle dokonywa się po wojnie opanowanie Danji przez wpływy angielskie na polu gospodarczem. Wystarczy wspomnieć, że rynek angielski staje się dla Danji głównem źródłem egzystencji, że Anglja spożywa 60% całego duńskiego wywozu zagranicę, że konsument angielski dostarcza rocznie około 2 miljardów złotych Danji. W najświeższej dobie zanotować należy tendencję wciągnięcia Danji, wraz z resztą Skandynawji, do wielkiego bloku preferencyjnego ogólno-brytyjskiego, jak to wykazała m. in. ostatnia konferencja skandynawskich ministrów spraw zagranicznych w Kopenhadze, w styczniu 1932.

Nawskroś nowoczesne to skojarzenie interesów gospodarczych z politycznemi jest niezwykle symptomatyczne w stosunkach angielsko - duńskich, gdy szukamy przyczyn owego przyjaznego współżycia Anglji z Danją po wojnie. Spoglądając na powojenną politykę bałtycką W. Brytanji, nietrudno spostrzec, że stanowisko Anglji podyktowane jest względami na c i e ś n i n y. Anglja, świadoma, że nowe interesy wiążą ją z Bałtykiem, chciałaby niewątpliwie uniknąć powtórzenia się sytuacji z sierpnia 1914, kiedy cieśniny zamknięte zostały minami duńskiemi, aby w basenie bałtyckim rozwijali swobodną grę Niemcy.

Powojenne interesy Niemiec w cieśninach bałtyckich nie mogą mieć na widoku celu pozytywnego. Pomijając już fakt restrykcyj militarnych, jak ograniczenie przez Traktat Wersalski ilości tonażu niemieckiego oraz likwidacji umocnień morskich, posia-

dają Niemcy dla swojej floty wojennej własne dogodne połączenie morskie z Morza Północnego na Bałtyk w postaci Kanału Kilońskiego. Kanał ten, według postanowień traktatu pokojowego, w zasadzie umiędzynarodowiony, pozostaje jednakże w faktycznej mocy Niemiec, gdyż Francja, wobec opozycji Ameryki, nie zdołała przeprowadzić w traktacie kontroli międzynarodowej nad Kanałem Kilońskim, podobnej do tej, jaka istnieje w Kanale Sueskim. W razie wojny mają więc Niemcy do dyspozycji swój Kanał, stąd brak im tytułu do pozytywnego zainteresowania w cieśninach duńskich. To samo odnosiłoby się do ewentualnego sprzymierzeńca Niemiec wśród mocarstw bałtyckich, np. do Sowietów, gdyż i one mogłyby korzystać z Kanału Kilońskiego.

Natomiast szeroki może być zakres negatywnych celów Niemiec i ich przyjaciół w razie zawikłań europejskich. Przykładem: zamknięcie Bałtyku w latach 1914 — 1918, skierowane przeciwko Anglji. Może w przyszłości nastąpić tego rodzaju konfiguracja sił, że w interesie Niemiec leżeć będzie utrudnić dostęp na plac boju na Bałtyku, czy to W. Brytanji do portów bałtyckich, czy też floty francuskiej na wybrzeże polskie. Podobne cele może też mieć i polityka sowiecka. Sądząc z ponawianych stale prób o uznanie Bałtyku za *mare clausum,* widocznie Sowiety przewidują taką możliwość.

Obie tendencje powojennego układu sił: pozytywna, zainteresowana aktywnie w polityce bałtyckiej i druga, negatywna, dążąca do usunięcia czynnika zewnętrznego z roli na Bałtyku, ogniskują się w jednym punkcie — w cieśninach duńskich.

Polityka Danji musiała od chwili zakończenia wojny światowej liczyć się z nowym układem politycznym wokoło Bałtyku. Musiała spostrzec, że minęły czasy względnej równowagi i spokoju u cieśnin bałtyckich, kiedy żadne z zewnętrznych mocarstw nie ubiegało się wyraźnie o ingerowanie w kwestjach bałtyckich, a dwa mocarstwa przybrzeżne: Niemcy i Rosja dzieliły panowanie na całym Bałyku. Jeszcze w roku 1914 mogło się obejść bez znaczniejszych skutków na arenie międzynarodowej, gdy Danja zamknęła cieśniny.

Obecnie z pośród dziewięciu państw przybrzeżnych Bałtyku tylko dwa: Niemcy i Rosja mogą mieć wyraźny interes w tem,

aby Bałtyk uległ zamknięciu przed wpływami państw zewnętrznych. Dla krajów skandynawskich: Szwecji i Danji istnieje raczej powód do przyjaznego ustosunkowania się wobec interesów Anglji i Francji na Bałtyku, conajmniej z uwagi na postulaty handlu zamorskiego, a także (przynajmniej dla Szwecji) z powodu obaw przed Rosją. Co się zaś tyczy reszty państw przybrzeżnych, a zatem państw bałtyckich i Polski, to tutaj nie może ulegać wątpliwości, że w najżywotniejszym ich interesie leży ingerencja mocarstw zachodnich na Morzu Bałtyckiem, a więc również wolność dróg wodnych w pobliżu wysp duńskich.

Polityka Danji nie może być obojętna wobec istnienia tych dwuch grup interesów, które krzyżują się w cieśninach. Ponieważ skłonna jest z natury swego rozwoju polityczno-społecznego ku neutralności i pragnie za wszelką cenę uniknąć zawikłań politycznych w grze interesów europejskich, układa swoją przyszłą rolę na tym odcinku w duchu jaknajbardziej pasywnym. Dąży więc otwarcie do zredukowania swej roli politycznej w zespole skandynawskim, głosi brak zainteresowania w kwestjach ekspansji drugich i z naciskiem powołuje się na swoją niemoc. Jednym z czynników tej niemocy jest słabość pod względem militarnym — i to ma być punktem wyjścia dla dalszych redukcyj w stanie armji i marynarki. Stwierdził to m. in. premjer Danji Stauning, przemawiając na X Zgromadzeniu Ligi Narodów w Genewie w te słowa: „Jedyne niebezpieczeństwo, jakie grozić może Danji, to wojna powszechna, w którą wmieszane byłyby mocarstwa. Z uwagi na nasze szczególne położenie geograficzne, jesteśmy przekonani, że siły nasze, w porównaniu z siłami, jakie w takim razie stanęłyby do boju, nie byłyby wystarczające".

Na podłożu własnej niemocy i ogromu problemów politycznych wokoło Bałtyku opiera się dążenie Danji do rozbrojenia.

* * *

Nakoniec krótka analiza projektu duńskiej ustawy „rozbrojeniowej".

Ustawa zawiera odrębne postanowienia dla armji i odrębne dla marynarki. Uderza przytem, że redukcje obejmować mają

nierównomiernie armję i marynarkę. Przebija tendencja zachowania floty kosztem armji.

Ustawę cechuje ogólny duch antymilitarny. Przejawia się to w postanowieniach ogólno-organizacyjnych, oraz w terminologji. Znosi się ministerstwo obrony, które dotąd istniało wraz z ministerstwem marynarki. Armja, nazwana odtąd „Korpusem ochronnym", oraz „marynarka państwowa" podlegać będą prezesowi rady ministrów. Zniesiony będzie powszechny obowiązek służby wojskowej, zaś służba w armji i marynarce staje się dobrowolną. „Korpus ochronny" nabiera charakteru milicji wojskowej; formacje otrzymają nowe nazwy, niepodobne do terminologji armji.

Milicja ta podzielona będzie terytorjalnie na 2 korpusy okręgowe, w miejsce obecnych 3 dywizyj, z których 2 były w Jutlandji i Fjonji, zatem przedewszystkiem dla obrony granicy lądowej. Odtąd dzielić będzie Duży Bełt oba korpusy, na zachodni i wschodni. Dowódcą każdego korpusu okręgowego będzie „nadinspektor". Korpus zachodni składać się będzie z 3 oddziałów piechoty, (odpowiadających pułkom piechoty), 1 oddziału artylerji i 1 grupy artyleryjskiej (odpowiadającej baterji). Korpus wschodni będzie słabszy, gdyż składać się będzie tylko z 2 oddziałów piechoty i 1 artylerji. W takim rozkładzie sił przebija niezawodnie wzgląd na granicę lądową od strony Niemiec. Ogółem więc armja liczyć będzie 5 oddziałów piechoty (w miejsce obecnych 12 pułków piechoty), 2 oddziały artylerji i 1 grupę artyleryjską (w miejsce obecnych 3 pułków artylerji), razem 265 oficerów, 438 podoficerów i około 8.000 ludzi. Lotnictwo ulegnie znacznej redukcji. Pozatem zniesione zostaną wszelkie fortyfikacje.

W razie „szczególnej potrzeby" przewiduje projekt ustawy wojskowej powiększenie wszystkich jednostek. Służyć ku temu mają kadry, szkolone corocznie w ilości 1.600 rekrutów. Przewidziany 12-letni okres wyszkolenia da państwu po 12 latach ogółem około 30.000 żołnierza. Porównując to ze stanem obecnym, gdzie siła Danji na stopie wojennej obliczana bywa na 100.000 ludzi, zgadza się to mniej więcej z projektem rozbrojeniowym rządu, który przewiduje ogólną redukcję sił duńskich do 40% stanu obecnego.

W znacznie mniejszym stopniu projektowane są redukcje w marynarce. Stan obecny wykazuje 4 małe krążowniki przybrzeżne (po 3.400 ton), częściowo przestarzałe. Mają one być zastąpione przez 3 okręty wartownicze (po 1.800 ton) oraz 3 statki dla ochrony rybactwa (po 1.000 ton). Prócz tego przewiduje projekt 18 statków inspekcyjnych, statki dla układania min, oraz 12 hydroplanów. Sztab marynarki już dziś wykazuje wielką staranność o ubrojenie i jakość wszelkich nowych konstrukcyj, jak świadczą o tem nowe trzy torpedowce, spuszczone na wodę w latach 1929, 1930 i 1931.

Wymienione wyżej tendencje uchronienia w miarę możności marynarki przed radykalną redukcją były przedmiotem długich deliberacyj w łonie rządu. Rzecznikiem ich był w pierwszej linji admirał Rechnitzer, obecny kierownik ministerstwa marynarki. Ze zrozumiałych względów atakowany za to przez oficerów armji lądowej, potrafił on mimo wielkich trudności przeprowadzić w ustawie wojskowej postanowienia stosunkowo łagodne dla marynarki, pozwalające nawet na pewien program aktywny w przyszłości. Wydaje się, że wchodził tu w grę wzgląd na nową konfigurację sił morskich na Bałtyku i potrzeba skoncentrowania sił przedewszystkiem w cieśninach.

ALFRED FRISCH.

WOLNE MIASTO GDANSK I MIĘDZYNARODOWA ORGANIZACJA PRACY.

W dniu 20 stycznia 1930, Rząd polski, działając na mocy art. 104 ust. 6 Traktatu Wersalskiego, przedłożył w Międzynarodowem Biurze Pracy, prośbę Wolnego Miasta Gdańska, dotyczącą jego przyjęcia do Międzynarodowej Organizacji Pracy. Prośba powyższa zaopatrzona w „aide-mémoire" Senatu Wolnego Miasta, stała się przedmiotem dyskusji na 42-ej sesji Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy w ciągu miesiąca lutego 1930 r. Rada Administracyjna odesłała sprawę przyjęcia Wolnego Miasta Gdańska do Międzynarodowej Organizacji Pracy, na sesję swoją w kwietniu 1930. W międzyczasie Senat Wolnego Miasta, oczywiście i tym razem za pośrednictwem Rządu polskiego, przedstawił zkolei drugi memorjał, w którym wyłożył swój prawniczy punkt widzenia odnośnie do tej kwestji. Rada Administracyjna na 48-ej sesji doszła do przekonania, iż prośba Wolnego Miasta Gdańska o przyjęcie go do Międzynarodowej Organizacji Pracy, stanowi problem prawny i jako nasuwający z tego powodu znaczne trudności zdecydowała jednomyślnie, na podstawie art. 423-go Traktatu Wersalskiego, postawić następujące pytanie Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości Międzynarodowej, w celu otrzymania na nie autorytatywnej opinji:

„Czy specjalny statut prawny Wolnego Miasta Gdańska pozwala Wolnemu Miastu stać się członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy?".

Tak opiewało pytanie sformułowane przez Radę Administracyjną Międzynarodowego Biura Pracy, które zgodnie z proce-

durą ligową (art. 14 Paktu) po przyjęciu odpowiedniej rezolucji przez Radę Ligi Narodów w dniu 15 maja 1930, przedłożone zostało, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego, Stałemu Trybunałowi Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze, w celu uzyskania t. zw. opinji doradczej.

Trybunał haski wydał w dniu 26 sierpnia 1930 r. swoją opinję w tej aż nadto skomplikowanej kwestji, przyczem na szczególną uwagę zasługuje ogłoszony rezultat głosowania, z uwagi na to, że za opinją większości opowiedziało się na 10-u sędziów, sześciu przeciwko czterem, przyczem w gronie mniejszości znajduje się p. Anzilotti, Prezes Trybunału, p. Huber, Wiceprezes Trybunału, oraz p. Loder były Prezes Trybunału. Dwaj pierwsi ogłosili swoje opinje motywując je obszernie, podczas gdy p. Loder ograniczył się jedynie do skonstatowania swego sprzeciwu.

Zarówno ze strony Rządu polskiego, jak i ze strony Wolnego Miasta, podkreślano, iż nie chodzi tutaj o rozwiązanie jakiegoś sporu, lecz jedynie o wyjaśnienie wątpliwej sytuacji prawnej, jaką nasuwa prośba Gdańska i w rzeczy samej dyskusja nosi charakter dyskusji prawnej. W żądaniu Wolnego Miasta kryją się jednakowoż poza momentami natury prawnej, również i inne jeszcze przesłanki. Przesłanki te staną się zrozumiałe i oczywistsze z chwilą, kiedy uprzytomni się jaki stosunek łączy Międzynarodową Organizację Pracy z Ligą Narodów.

Ramy artykułu nie pozwalają na obszerne traktowanie tego nader ciekawego stosunku, jaki tworzą te dwie napozór odrębne, a w gruncie rzeczy związane ze sobą szeregiem węzłów instytucje: Liga Narodów i Międzynarodowa Organizacja Pracy.

Pomijając już wszystkie wydarzenia historyczne jakie poprzedzały stworzenie Organizacji Pracy, fakt iż statuty obu tych organizmów stanowią część jednego i tego samego Traktatu Pokoju, wyciska swoje piętno na wzajemnym stosunku Ligi Narodów i Międzynarodowej Organizacji Pracy [1]).

Już we wstępie do części XIII Traktatu Wersalskiego, która stanowi statut Międzynarodowej Organizacji Pracy, znajdują się słowa:

---

[1]) Jak wiadomo, w Traktacie Wersalskim, Pakt Ligi stanowi część I-ą, a statut Międzynarodowej Organizacji Pracy część XIII-ą, tego Traktatu.

„...Zważywszy, że celem istnienia Ligi Narodów jest ustalenie powszechnego pokoju, oraz że pokój ten może być zbudowany jedynie na zasadach sprawiedliwości społecznej..." „...Wysokie Układające się Strony..." „...postanowiły co następuje" [2]).

Art. 387 tegoż Traktatu ust. 2 brzmi:

„...Pierwsi Członkowie Ligi Narodów będą pierwszymi członkami tej Organizacji (t. j. Międzynarodowej Organizacji Pracy przyp. autor.), i odtąd kto będzie członkiem Ligi Narodów, będzie tem samem członkiem wymienionej Organizacji...". Artykuł ten zasługuje — jak to w dalszym ciągu będzie widoczne — na szczególną uwagę.

Artykuł 391 postanawia, że „...posiedzenia Konferencji Pracy odbywać się będą w siedzibie Ligi...", zaś art. 392 przewiduje, iż Międzynarodowe Biuro Pracy urządzone będzie w miejscu siedziby Ligi Narodów i będzie stanowiło część składową Organizacji Ligi.

Artykuł 398 mówi o współdziałaniu Sekretarza Ligi z Międzynarodowem Biurem Pracy, które to współdziałanie ma miejsce w szerokich rozmiarach, że wspomnimy tylko procedurę ratyfikacji konwencyj i ich rejestrację, oraz współdziałanie Sekretarza Generalnego w tworzeniu i funkcjonowaniu komisyj śledczych i t. d.

Budżet Międzynarodowej Organizacji Pracy uchwalany jest przez Zgromadzenie Ligi Narodów i tworzy faktycznie część składową ogólnego budżetu Ligi, a na podstawie art. 399-go Dyrektor Międzynarodowego Biura Pracy jest odpowiedzialny przed Generalnym Sekretarzem Ligi za sposób użytkowania funduszów, jakie mu są przekazywane przez Generalnego Sekretarza z ogólnego budżetu Ligi.

W końcu w art. 427-ym znajdujemy słowa: „...Wysokie Układające się Strony...", ustanowiły dla osiągnięcia tego podniosłego celu, organizację przewidzianą w Części I-ej (t. j. Traktatu Wersalskiego przyp. aut.) i przyłączoną do organizacji Ligi Narodów.

Z powyższego sumarycznego zresztą zestawienia wynika jasno, iż obie te instytucje są ściśle ze sobą związane i że wzajemnie

---

[2]) T. j. stworzyć Międzynarodową Organizację Pracy (przyp. aut.).

się w realizowaniu swych celów uzupełniają, a Organizacja Pracy, pracując nad utrzymaniem pokoju socjalnego, realizuje tem samem część ogólnego dzieła Ligi. Wynika to ze wstępu do Części XIII, oraz z art. art. 392 i 427, które dopiero co były przytaczane, zważywszy, że Międzynarodowa Organizacja Pracy stanowi jedynie część składową ogólnego organizmu Ligi. Zwracaliśmy uwagę na cytowany również powyżej art. 387, który już zgóry przewiduje, iż wszyscy członkowie Ligi Narodów będą członkami Międzynarodowej Organizacji Pracy. O kwestji członkostwa Międzynarodowej Organizacji Pracy mowa będzie jeszcze poniżej.

Na podstawie tego co dotąd powiedzieliśmy, trudno jest pogodzić się z faktem, że ktoś, kto ubiega się o członkostwo Międzynarodowej Organizacji Pracy, twierdząc, iż posiada wszelkie po temu warunki, nie będzie się uważał za zdolnego do tego, by być dopuszczonym do pracy równocześnie i do innych fragmentów dzieła Ligi. Znaleźć się więc może twór prawny dopuszczony do pracy na jednym tylko odcinku działalności Ligi, a niezdolny do pracy nad ogólnem dziełem? Zapewne twórcy Traktatu Wersalskiego w chwili jego tworzenia nie mieli na myśli takiej możliwości, pomimo, że przyświecała im myśl o najdalej posuniętej uniwersalności Ligi Narodów.

Wolne Miasto Gdańsk, wnosząc więc za pośrednictwem Rządu polskiego prośbę o przyjęcie go w charakterze członka do Międzynarodowej Organizacji Pracy, zdawało sobie — według wszelkiego prawdopodobieństwa — sprawę z tego, iż kwalifikacje członka Międzynarodowej Organizacji Pracy nie mogą się zasadniczo niczem różnić od kwalifikacyj wymaganych od członków Ligi Narodów, a więc że są identyczne. Powstaje zatem pytanie, czy Wolne Miasto Gdańsk wysuwając swoją propozycję przyjęcia go do Międzynarodowej Organizacji Pracy, uważało się za zdolne do tego, by stać się członkiem Ligi Narodów?

Pytanie tego rodzaju wyłonić się musi, ilekroć rozpatrywać będziemy żądanie Wolnego Miasta o przyjęcie go do Międzynarodowej Organizacji Pracy w płaszczyźnie stosunku Międzynarodowej Organizacji Pracy do Ligi Narodów. Pytanie to wydaje się być tem więcej uzasadnione, jako że Część XIII-a Traktatu Wersalskiego nie przewiduje w ogólności żadnej innej drogi przyjmowa-

nia członków do Międzynarodowej Organizacji Pracy, jak tylko tej, która ustalona jest w Pakcie Ligi, t. j. w art. 1-ym. Ta zasada zresztą, od której odstąpiono dotąd raz jeden z chwilą przyjęcia Niemiec i Austrji w r. 1919 do Międzynarodowej Organizacji Pracy, — i to ze względu na szczególne okoliczności w jakich to nastąpiło, — została dotąd utrzymana. Dlatego też żądanie Wolnego Miasta Gdańska skierowane było od początku pod zgoła fałszywym adresem, gdyż nie Rada administracyjna, a — zgodnie z Częścią XIII-ą Traktatu Wersalskiego — Zgromadzenie Ligi zająć się winno było prośbą Wolnego Miasta. Tego zdania jest zresztą i p. Anzilotti, który w swej opinji odrębnej, ogłoszonej równocześnie z opinją większości Trybunału haskiego wyraża się w ten sposób: „...Żądanie wydania opinji zdaje się wychodzić z całkiem odmiennej hipotezy, mianowicie, czy Wolne Miasto Gdańsk mogłoby się stać członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy, niezależnie od jego przyjęcia do Ligi Narodów. Wynika to z faktu — wywodzi w dalszym ciągu p. Anzilotti, — że żądanie Wolnego Miasta jest zwrócone do Organizacji Pracy, to samo zdają się potwierdzać dyskusja w łonie Rady Administracyjnej Międzynarodowego Biura Pracy, oraz ustne i pisemne wywody przedstawione Trybunałowi".

Dla p. Anzilottiego jest rzeczą jasną, że Trybunał nie może wydawać żadnego avis wychodzącego z założenia sprzecznego z traktatami będącemi w mocy. Trybunał winien się raczej, zdaniem p. Anzilottiego, zająć pytaniem, czy wogóle Część XIII-a Traktatu Wersalskiego pozwala stać się członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy w innej drodze, aniżeli na skutek poprzedniego przyjęcia do Ligi Narodów? Pan Anzilotti z góry zajmuje co do tego pytania stanowisko negatywne. Dla niego nie ulega wątpliwości, że intencją Stron Traktatu Wersalskiego było stworzenie koincydencji między członkostwem Międzynarodowej Organizacji Pracy i Ligi Narodów i przeszkodzenie temu, by ktoś stał się członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy, nie będąc równocześnie członkiem Ligi. Powołuje się przytem p. Anzilotti na art. 387 ust. 2, który kwestję tę w ten sposób traktuje: „...Byłoby skądinąd rzeczą trudną do pomyślenia, by autorzy Traktatu Wersalskiego zachowali absolutne milczenie właśnie w kwestji tak trudnej, jaką jest przyjmowanie nowych członków do Międzynarodowej Organizacji Pracy, jeśliby to przyjęcie było

możliwe niezależnie zupełnie od art. 387 ust. 2, wypadek, który zresztą uregulowany jest w art. 1-ym Paktu Ligi Narodów".

Pan Anzilotti dochodzi do konkluzji, że i hipoteza przedstawiona Trybunałowi przez żądanie Wolnego Miasta Gdańska, nie może być przyjęta, gdyż stoi w sprzeczności z Traktatem Wersalskim. Z tego też powodu Trybunał winien był odmówić wydania swej opinji. Pytanie zaś przedstawione Trybunałowi winnoby, zdaniem p. Anzilottiego, brzmieć raczej w ten sposób:

„Czy specjalny statut prawny Wolnego Miasta Gdańska pozwala mu stać się członkiem Ligi Narodów?".

Stanowisko p. Anzilottiego wydaje się być w tym wypadku jedynie słusznem, z uwagi na to, że odwrócenie się od tego właśnie pytania, — które powyżej konstruuje p. Anzilotti, — byłoby zapoznawaniem faktu, iż z jednej strony Międzynarodowa Organizacja Pracy, stanowi część składową ogólnej organizacji Ligi i że uczestnicząc w pracach Międzynarodowej Organizacji Pracy, uczestniczy się tem samem w pracach Ligi Narodów *sensu largo*, a z drugiej strony, iż ani w Statucie Międzynarodowej Organizacji Pracy, ani też w Pakcie Ligi, nie jest przewidziana żadna inna droga do otrzymania charakteru członka Międzynarodowej Organizacji Pracy, oprócz tej, która określona jest w art. 1-ym Paktu Ligi. Nie posiada więc uprawnienia do przyjmowania nowych członków ani Konferencja generalna Pracy, ani też Rada Administracyjna Międzynarodowego Biura Pracy. Posiada je jedynie Zgromadzenie Ligi, które, w chwili dokonywania przyjęcia, bada oczywiście wszelkie konieczne warunki, wymagane od nowowstępujących członków Ligi. Tak się rzecz przedstawiała i przedstawia obecnie, jeżeli stanie się na gruncie panujących przepisów.

Miałże więc Gdańsk w chwili wnoszenia prośby o przyjęcie go do Międzynarodowej Organizacji Pracy wszelkie warunki wymagane od państw wstępujących do Ligi? Czy jest przygotowany do dzieła, jakie ma do spełnienia Liga? Czy fakty, że prowadzenie spraw zagranicznych Wolnego Miasta Gdańska jest zapewnione Polsce, że Gdańsk indywidualnie nie może przedsięwziąć samodzielnych kroków w dziedzinie stosunków międzynarodowych, że Wolne Miasto Gdańsk i jego konstytucja znajduje się pod opieką tejże samej Ligi Narodów, której pragnąłby być członkiem, że nie byłby w możności wypełnić wszystkich obo-

wiązków ciążących na członkach Ligi, — czy fakty te nie stałyby, wszystkie razem i każde zosobna na przeszkodzie temu, by Gdańsk mógł być przyjęty w charakterze pełnowartościowego członka do Ligi Narodów?

Nie mamy zamiaru w artykule tym zajmować się tym ze wszech stron interesującym i skomplikowanym problemem, jakim jest sprawa ewentualnego wstąpienia Wolnego Miasta Gdańska do Ligi Narodów. Przypominamy raz jeszcze tylko bogatą, na ten temat już powstałą literaturę, jak n. p. znakomity komentarz do Paktu Ligi, Schückinga i Wehberga p. t. *„Die Satzung das Völkerbundes,* 1924 [3]), Hatschek, *„Das Völkerrecht‘,* 1923 [4]), *(Als „Protegierter“ hat Danzig keine Möglichkeit Mitglieg des Völkerbundes zu werden“...),* Crusen w *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie* T. III Struppa[5]), *(„Höchstens könnte man sagen, dass der Beschützte nicht gleichzeitig Mitglied und Objekt der seinen Schutz ausübenden Organisation sein kann“...).* Również *Zeitschrift für Völkerrecht, Ergänzungsheft zu Band XIV: „Die Völkerrechtliche Stellung Danzigs“ — Breslau 1927,* (ograniczamy się jedynie do przytoczenia dzieł niemieckich).

W końcu dla zobrazowania tej paradoksalnej sytuacji, która powstaćby mogła z chwilą ewentualnego przyjęcia Wolnego Miasta Gdańska do Ligi Narodów, niech posłuży ustęp wyjęty z przemówienia delegata Rządu polskiego w Trybunale haskim, p. Rundsteina, wygłoszonego właśnie w czasie rozprawy nad prośbą Wolnego Miasta Gdańska o przyjęcie go do Międzynarodowej Organizacji Pracy.

„Wyobraźmy sobie — mówił p. Rundstein, — że Wolne Miasto mogłoby na mocy art. 1-go ust. 3-i Paktu, po upływie dwuletniego okresu wypowiedzenia, wycofać się z Ligi Narodów. Po dokonaniu ustąpienia Wolne Miasto mogłoby oświadczyć, iż nie uznaje więcej opieki wykonywanej przez Ligę, na mocy odpowiednich postanowień Traktatu Wersalskiego, gdyż wycofując się z Ligi, nie jest ono więcej zobowiązane do uznawania zarówno istnienia prawnego, jak i funkcyj tej instytucji, do której poprzednio Wolne Miasto wchodziło“.

---

[3]) str. 109, 182.

[4]) str. 46.

[5]) str. 139.

Raz jeszcze powtarzamy, że nie jest naszem zamierzeniem zajmować się w dalszym ciągu szczegółami tej kwestji, która nasuwa tak wiele jeszcze ciekawych refleksyj. Czynimy to zaś z tego powodu, iż pragniemy ograniczyć się w tej chwili jedynie do platformy, na której stanął Trybunał haski wydając swą opinję. Zobaczymy więc, że stanowisko, zajęte przez Trybunał, zgoła różni się od stanowiska, jakie uważaliśmy za jedynie słuszne w chwili wstępnego rozpatrywania kwestji, która służy za tytuł do niniejszych uwag.

Trybunał pominął więc rozstrzyganie kwestji zdolności Gdańska do otrzymania charakteru członka Ligi Narodów, oraz sprawę łączności istniejącej między Międzynarodową Organizacją Pracy a Ligą Narodów, wysunął natomiast na plan pierwszy dwa punkty.

Pierwszy z nich to odpowiedź na pytanie, jakie trudności nasuwa specjalny statut prawny Wolnego Miasta, a więc wpływ jaki może wywierać ów Statut na dopuszczenie Wolnego Miasta Gdańska do Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Drugim punktem jest pytanie, zredagowane w ten sposób, by móc odpowiedzieć, czy Wolne Miasto może stać się Członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy. Trybunał uważał jednak, że nie było jego zamiarem ograniczyć powyższego pytania jedynie do kwestji dopuszczalności Wolnego Miasta do łona Organizacji Pracy, lecz do rozważenia, czy, jeżeli Wolne Miasto zostanie dopuszczone, mogłoby uczestniczyć w działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy i wypełniać zobowiązania, które ciążą na Członkach tejże.

Trybunał, konkretyzując swoje zadanie, rozpoczyna je od stwierdzenia, że postanowień, odnoszących się do przyjmowania Członków do łona Międzynarodowej Organizacji Pracy, szukać należy w Części XIII-ej Traktatu Wersalskiego, względnie w art. 387 tegoż Traktatu, gdzie również określone są kwalifikacje wymagane od nowowstępujących członków Międzynarodowej Organizacji Pracy.

„Nie jest rzeczą wykluczoną, że intencją Stron Traktatu Pokoju — brzmią słowa Trybunału — była chęć koincydencji między członkami Ligi Narodów i Międzynarodowej Organizacji Pracy, tak aby jakiekolwiek państwo czy zrzeszenie nie mogło stać się członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy, nie bę-

dąc równocześnie członkiem Ligi Narodów. To pytanie, mimo wszystko, nie odnosi się do sprawy specjalnego Statutu prawnego Wolnego Miasta Gdańska — mówi w dalszym ciągu Trybunał w swojej opinji. Nie było ono bowiem poruszane ani w pisemnych ani w ustnych wywodach przedstawionych Trybunałowi i w konsekwencji, dla powodów powyżej podanych, Trybunał sprawy tej nie rozważa. Sprawa ta więc była ograniczona wyłącznie do badania, czy specjalny statut prawny Wolnego Miasta da się pogodzić z charakterem członka Międzynarodowej Organizacji Pracy. „Lecz fakt, że Trybunał dał odpowiedź na tej podstawie — mówi w swej opinji Trybunał — nie może być interpretowany jako przesądzający w jakiejkolwiek mierze opinję Trybunału odnośnie do szerszej kwestji (t. j. właśnie kwestji koincydencji członków, przyp. aut.), jeżeli kiedykolwiek będzie mu ona przedłożoną...".

Ten ostatni ustęp tłumaczy stanowisko Trybunału, który przy wydawaniu swojej opinji abstrahował od rzeczy bardziej zasadniczych, a zacieśnił zadanie swoje tylko do owych dwóch punktów, o których wyżej była mowa.

Rozpoczyna zatem Trybunał od rozpatrywania położenia prawnego, w jakiem znajduje się Wolne Miasto, i przechodząc po kolei poszczególne postanowienia Traktatu Wersalskiego oraz konwencji polsko-gdańskiej z 9 listopada 1920 r., stwierdza, że zawarcie konwencji polsko-gdańskiej, przewidzianej w art. 104 Traktatu Pokoju, nie zmienia ani faktu, że Traktat Wersalski jest źródłem praw przyznanych Polsce na mocy art. 104, ani też faktu, iż zawierają one ograniczenia organiczne w stosunku do niezależności Wolnego Miasta, i jako takie stanowią jeden z rysów zasadniczych struktury politycznej Wolnego Miasta Gdańska.

Specjalny statut prawny Wolnego Miasta zawiera — według opinji Trybunału — dwa elementy: szczególny stosunek do Ligi Narodów, wynikający z faktu, iż Wolne Miasto znajduje się pod opieką Ligi Narodów, i że jego konstytucja jest przez Ligę gwarantowana, powtóre specjalny stosunek do Polski, wynikający z faktu, że prowadzenie spraw zewnętrznych Wolnego Miasta powierzone jest Rządowi polskiemu.

Jak więc wyobraża sobie Trybunał powyższe dwa stosunki? Zdaniem Trybunału, nie zostało ani ściśle, ani też w sposób wy-

czerpujący, określone znaczenie opieki wykonywanej przez Ligę Narodów w stosunku do Wolnego Miasta Gdańska, oraz gwarancyj konstytucji. Jedynie ze sprawozdań, oraz rezolucyj przyjętych przez Radę Ligi, jak np. decyzja z 17 listopada 1920 r. oraz z 2 marca 1921, wynika, że zadaniem Ligi jest zapewnienie ciągłości istnienia Wolnego Miasta na podstawach, na których zostało ono stworzone zgodnie z Traktatem Wersalskim, i w tym celu poddano Wolne Miasto pod opiekę Ligi. Tem samem umożliwia się istnienie w Wolnem Mieście rządu, zapewniającego porządek, stałość pokoju i opiekę przed zewnętrzną agresją, oraz czuwa się, by bez zgody Ligi Narodów nie nastąpiła żadna zmiana zasadnicza w stosunku do konwencji paryskiej i w stosunku do konstytucji Wolnego Miasta. Trybunał sądzi jednak, że ta opieka ze strony Ligi nie przeszkadzałaby jeszcze Wolnemu Miastu stać się członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Zkolei dłuższy ustęp poświęca Trybunał sprawie prowadzenia stosunków zagranicznych Wolnego Miasta Gdańska przez Rząd polski, dochodząc do wniosku, że brak jest jakiegokolwiek szczegółowego postanowienia w konwencji paryskiej odnośnie do tej kwestji. Powtórzoną została jedynie zasada wyrażona w art. 104-ym ust. 6 Traktatu Wersalskiego. Praktyka obecna, co do której istnienia — zdaniem Trybunału — obie Strony zdają się być w zgodzie, rozwinęła się na podstawie decyzyj Wysokiego Komisarza, oraz porozumienia i układów zawartych między Polską a Wolnem Miastem, pod egidą Ligi. Jest przytem rzeczą uznaną — twierdzi Trybunał — zarówno ze strony Polski, jak i Wolnego Miasta, że w prowadzeniu stosunków zewnętrznych Wolnego Miasta, prawa Polski nie są absolutne[6]). Uzasadnia to Trybunał tem, że Rząd polski nie jest w możności podejmować w dziedzinie stosunków zagranicznych Wolnego Miasta kroków, niezgodnych z jego wolą. Naodwrót Wolne Miasto nie może wzywać Polski do przedsiębrania, w odniesieniu do stosunków zewnętrznych Wolnego Miasta, czegokolwiek, co sprzeciwiałoby

---

[6]) Powyższe twierdzenia Trybunału opierają się na przesłankach, wyrażonych w pisemnych i ustnych exposés przedstawionych Trybunałowi, zarówno przez Rząd polski, jak i przez Senat Wolnego Miasta Gdańska, jak i wkońcu przez Międzynarodowe Biuro Pracy.

się polityce własnej Polski [7]. To upoważnia Trybunał do twierdzenia, że ani Polska, ani też Wolne Miasto nie są całkowitymi panami sytuacji, o ile chodzi o stosunki zewnętrzne Gdańska.

„Il en résulte que, pour ce qui est des relations extérieures de Dantzig, ni la Pologne ni la Ville libre ne sont complètement maîtresses de la situation...“, — brzmią słowa Trybunału haskiego.

Trybunał oczywiście, jak wynika z powyżej przytaczanych słów opinji, stoi w tym wypadku na gruncie praktyki, zasada bowiem wyrażona w art. 104 Traktatu Wersalskiego, co zresztą podkreślał i sam Trybunał, nie mogła być w niczem uchylona. Porusza również Trybunał w swej opinji i sprawę reprezentacji Gdańska na konferencjach międzynarodowych, ograniczając się jedynie do stwierdzenia istniejącego stanu rzeczy.

Porównując funkcjonowanie Międzynarodowej Organizacji Pracy z normalną konferencją dyplomatyczną, dochodzi Trybunał do wniosku, iż zasady będące w użyciu Międzynarodowej Organizacji Pracy, odbiegają od metod, stosowanych na zwyczajnych konferencjach dyplomatycznych; wylicza więc Trybunał: sposób wyznaczania delegatów na Konferencję Pracy; system ich głosowania; system, na podstawie którego decyzje Konferencji Pracy, podejmowane większością głosów, zawarte w rekomendacjach i projektach konwencyj, przyoblekane są w ustawy poszczególnych członków, oraz związane z tem ich obowiązki odnośnie do przedkładania uchwalonych konwencyj swoim władzom kompetentnym; sprawa skarg i zażaleń, śledztwo; sankcje i t. p. Wszystko to zawiera w sobie rysy, różniące się od metod dotąd używanych.

Z drugiej strony jednakowoż zwraca Trybunał uwagę na okoliczność, że układy, będące obecnie w mocy, odnoszące się do reprezentacji W. Miasta na konferencjach dyplomatycznych, jak również do przekazywania korespondencji oraz kontaktu bezpośredniego z administracjami technicznemi W. Miasta oraz innych państw, wskazują, iż w okresie, w którym powyższe decyzje Wys. Komisarza były wydawane, lub wymienione układy były

---

[7]) W tym wypadku Trybunał opierał się na decyzji Wysokiego Komisarza z dnia 17 grudnia 1921.

zawierane, żadna z dwóch Stron [8]) nie miała na myśli udziału W. Miasta w pracach Międzynarodowej Organizacji Pracy. Powyższe zaś układy w tej formie, w której zostały zawarte, nie mogą być zastosowane do uczestnictwa tego rodzaju i nie mogłyby być uważane jako odpowiadające sytuacji, któraby się mogła wytworzyć z chwilą, gdyby Wolne Miasto zostało przyjęte do łona Organizacji Pracy.

Konkluduje więc Trybunał, że kwestja, czy statut prawny Wolnego Miasta da się pogodzić z charakterem członka Międzynarodowej Organizacji Pracy, winna być rozważana poza powyższemi układami, wychodząc z założenia, iż w konsekwencji Traktatu Wersalskiego, prowadzenie stosunków zagranicznych Wolnego Miasta powierzone jest Rządowi polskiemu i tem samem Wolne Miasto nie jest w możności zobowiązywać Rządu polskiego do podejmowania —w prowadzeniu tych stosunków zagranicznych— jakichkolwiek kroków, któreby stały w sprzeczności z własnemi interesami Polski.

Uznaje więc Trybunał, — wbrew tezie bronionej przed Trybunałem przez przedstawicieli W. M. Gdańska, — iż uczestnictwo w Międzynarodowej Organizacji Pracy wchodzi w sferę stosunków zagranicznych w tem znaczeniu, w jakiem rozumie je Traktat Wersalski oraz wszelkie inne następne układy i porozumienia polsko-gdańskie. Uważa wprawdzie Trybunał, iż da się wyróżnić w działalności Międzynarodowej Organizacji Pracy również i sfera, która wkracza w dziedzinę spraw wewnętrznych, powstrzymuje się jednakowoż Trybunał od ich wyliczenia. Wymienia natomiast działalność tego rodzaju jak: ratyfikacja projektów konwencyj, oraz składanie skarg przeciwko innemu państwu-członkowi, z powodu nieobserwowania przez nie postanowień konwencji, jako wkraczających stanowczo w dziedzinę stosunków zagranicznych. W powyższych wypadkach uważa Trybunał, iż Wolne Miasto, jako członek Międzynarodowej Organizacji Pracy, nie mogłoby przedsięwziąć samoistnie aktów tego rodzaju. Byłoby ono bowiem zobowiązane odwoływać się do pośrednictwa Rządu polskiego, a w rezultacie we wszystkich podobnych okolicznościach zgoda Rządu polskiego byłaby konieczną, zaś Rząd poski miałby prawo odmówić podejmowania takich kroków

[8]) T. j. Polska i W. M. Gdańsk.

w imieniu Wolnego Miasta, skoroby one przesądzały w jakimkolwiek stopniu ważne interesy państwa polskiego.

Końcowy wniosek opinji Trybunału opiewa więc w ten sposób, że ponieważ Trybunał nie znalazł w części XIII-ej Traktatu Wersalskiego żadnego postanowienia, któreby zwalniało Państwa wchodzące w skład Międzynarodowej Organizacji Pracy od spełniania obowiązków członka, lub któreby mu pozwalało na nieuczestniczenie w normalnych pracach Organizacji, o ile nie otrzyma przedtem w tym celu zezwolenia innego członka Organizacji, przeto Trybunał jest zdania:

że W. Miasto Gdańsk nie może uczestniczyć w pracach Międzynarodowej Organizacji Pracy, o ile nie zostanie zawarte jakiekolwiek porozumienie, zapewniające zgóry, iż ze strony Rządu polskiego nie nastąpi żadna przeszkoda w odniesieniu do jakiejkolwiek czynności, którąby Wolne Miasto pragnęło przedsięwziąć w charakterze członka tejże Organizacji.

Trybunał dodaje przytem następujące uwagi ze swej strony:

„Gdyby układ tego rodzaju zawarty został między Polską a Wolnem Miastem, fakt, iż prowadzenie stosunków zagranicznych Wolnego Miasta jest powierzone Rządowi polskiemu, nie stanowiłby przeszkody do tego, by Wolne Miasto stać by się miało członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy. Nie jest rzeczą Trybunału — mówi w dalszym ciągu opinja — wskazywać postanowienia, które winny figurować w tego rodzaju układzie, lecz jest natomiast rzeczą konieczną zwrócić uwagę na to, iż gdyby układ ten zawierał jakąkolwiek zmianę specjalnego statutu prawnego Wolnego Miasta, mógłby on być przedmiotem veta na mocy art. 6-go ust. 2-gi Konwencji Paryskiej, i w konsekwencji byłoby pożądane, by układ taki nie był zawierany bez zgody Rady Ligi Narodów".

Ponieważ zaś żaden układ tego rodzaju obecnie nie istnieje, przeto opierając się na już istniejącej sytuacji, Trybunał odpowiadając na zadane mu zasadnicze pytanie, jest zdania:

„że specjalny statut prawny Wolnego Miasta Gdańska nie pozwala Wolnemu Miastu stać się członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy".

Taka jest opinja doradcza Trybunału w sprawie, która mu została przedstawiona do zaopinjowania. Trybunał uznał ponadto za stosowne wskazać drogę, po którejby można wprowadzić W. Miasto do łona Międzynarodowej Organizacji Pracy, a byłby nią układ zawarty między Polską a W. Miastem, dotyczący jego udziału w Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Czy jednakowoż układ taki byłby w istocie w możności rozwiązać zawiłą kwestję prawną przyjmowania nowych członków do pracy w Lidze poza jej Zgromadzeniem? Czy byłby w stanie wprowadzić do Ligi skupienie tego rodzaju, jakiem jest W. Miasto, z uwagi na wielką niewspółmierność istniejącą między obowiązkami i uprawnieniami, ciążącemi na członkach Międzynarodowej Organizacji Pracy, a stanowiskiem prawno-międzynarodowem W. Miasta Gdańska?

Odpowiedzi na powyżej zadane pytania napróżno szukalibyśmy w opinji wydanej przez większość członków Trybunału. Trybunał zresztą wyraźnie — na co już powyżej zwrócono uwagę — stawia powyższe kwestje na uboczu, stojąc na stanowisku, że pytanie zadane Trybunałowi nie obejmuje bynajmniej jeszcze powyższych kwestyj, a ponadto powołując się na fakt, iż przez cały ciąg procesu nie były one ani w pisemnych, ani też w ustnych wywodach Stron poruszane. I w tem tkwi właśnie słaba strona całego powyższego zagadnienia. Wypływa ona zresztą z tych wszystkich okoliczności, o których była mowa na początku niniejszych uwag. Nie jest to zresztą wina Trybunału, że postawiono go przed pewnego rodzaju faktem dokonanym, którym było konstruowanie pytania przez Radę Administracyjną Międzynarodowego Biura Pracy w ten sposób, iż przesądza ono do pewnego stopnia inne pytania przesłankowe — w szczególności, czy można stać się członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy, nie wchodząc normalną drogą do Ligi Narodów, czy dalej można być członkiem Ligi, partycypując tylko w pewnym ułamku jej działalności, nie posiadając przytem pełnej niezależności w dziedzinie prowadzenia spraw zagranicznych?

Wracając jeszcze do wyżej wzmiankowanej kwestji ewent. układu polsko-gdańskiego, na którym spoczywa — do pewnego stopnia — punkt ciężkości opinji Trybunału, należy zdać sobie sprawę z tych wszystkich możliwości, jakie może pociągnąć za sobą układ tego rodzaju.

Układ ten, zawarty między Polską a W. M. Gdańskiem, miałby umożliwić W. Miastu sprawowanie wszelkich czynności, związanych z członkostwem Międzynarodowej Organizacji Pracy, a polegałby przedewszystkiem na tem, że Polska zrzekłaby się przyznanych jej w Traktacie Wersalskim uprawnień w stosunku do Gdańska — w dziedzinie prowadzenia spraw zagranicznych W. Miasta.

Sędziowie pp. Anzilotti i Huber w ogłoszonych przez siebie opinjach indywidualnych, a dołączonych do opinji większości, zajmują się m. i. również szczegółami owego układu między Polską, a W. Miastem.

P. Anzilotti, prezes Trybunału, o którego opinji mieliśmy już sposobność mówić z okazji wstępnego omawiania interesującego nas zagadnienia, dochodzi również do wniosku, iż — abstrahując od wszystkich innych momentów, które w danym wypadku wchodzą w grę — w dyskusji nad zgodnością Statutu W. Miasta z Częścią XIII-ą Traktatu Wersalskiego, punktem wyjścia winien być fakt, że W. Miasto mogłoby znaleźć się w łonie Międzynarodowej Organizacji Pracy jedynie za zgodą Polski i bez sprzeciwu ze strony kompetentnych organów Ligi Narodów.

Zachodzi jednak — zdaniem p. Anzilottiego — pytanie, czy wszystkie postanowienia, które regulują obecnie stosunki między W. Miastem a Polską — a przedewszystkiem te, które odnoszą się do prowadzenia spraw zagranicznych — dadzą się pogodzić z Częścią XIII-ą Traktatu Wersalskiego.

„Można z łatwością stwierdzić — mówi p. Anzilotti, — że istnieją wypadki, w których ta zgodność jest conajmniej wątpliwa!"

W dalszym ciągu swej opinji p. Anzilotti zadaje dwa pytania. Pierwsze z nich to pytanie, czy Polska posiada prawo zezwolenia na dopuszczenie W. Miasta do Międzynarodowej Organizacji Pracy, nawet jeśliby to przyjęcie pociągnąć za sobą miało konieczność modyfikacji statutu prawnego W. Miasta w jego obec-

nem brzmieniu. W wypadku odpowiedzi afirmatywnej, powstaje pytanie drugie: jaki byłby z punktu widzenia ogólnego wpływ tego zezwolenia na statut prawny Wolnego Miasta?

Pytanie pierwsze wydaje się być zupełnie uzasadnione. Konwencja paryska zawarta została, jak powszechnie wiadomo, między Polską a W. Miastem na podstawie art. 104-ego Traktatu Wersalskiego i stanowi jedynie rozwinięcie zasad tego Traktatu. Zasadą zaś powyższego artykułu jest powierzenie spraw zagranicznych W. Miasta Rządowi polskiemu, co stanowi organiczną część systemu, wprowadzonego przez Traktat Wersalski. Nie możemy podzielać jednakowoż opinji p. Anzilottiego, by w ewentualnym układzie polsko-gdańskim w sprawie przystąpienia Gdańska do Międzynarodowej Organizacji Pracy, Polska zrzec się mogła swych uprawnień, przyznanych jej zarówno Traktatem Wersalskim, jak i na tym Traktacie opartą Konwencją Paryską. P. Anzilotti powołuje się na art. 40 wymienionej Konwencji, który przewiduje w ust. 1-ym możliwość modyfikacyj Konwencji z 9 listopada 1920.

Trudno w tym wypadku zapomnieć o fakcie, iż zmiana tego rodzaju, w której Polska zrzekłaby się uprawnień przyznanych jej Traktatem Wersalskim, oznaczałaby nietylko zmianę Konwencji paryskiej, ale przedewszystkiem zmianę systemu Traktatu Wersalskiego. Zmiana zaś Traktatu Wersalskiego nie mogłaby mieć przecież miejsca na podstawie jedynie jednostronnej woli Polski, lecz wymagałaby zgody wszystkich innych kontrahentów Traktatu Wersalskiego.

W podobny sposób wyraża swe zdanie p. Huber, w swej indywidualnej opinji, dołączonej do opinji większości[9]). Cytujemy więc słowa p. Hubera:

„Le statut juridique spécial de la Ville libre repose sur les clauses du Traité de Versailles qui, d'une part, établissent la protection de la Ville libre par la Société des Nations (art. 102 et 103), et d'autre part, consacrent les droits de la Pologne par rapport à Dantzig, en particulier en ce qui concerne la conduite, par la République polonaise, des affaires extérieures de la Ville libre (art. 104 et Convention du 9 novembre 1920); les trois Par-

---

[9]) I równocześnie z tą ogłoszoną.

ties directement intéressées à ce régime sont la Ville libre, la Société des Nations et la Pologne. Le Traité [de Versailles et partant, le régime établi par ce Traité, est fixe et indépendant de la volonté des intéressés".

Art. 40 Konwencji paryskiej — na który powołuje się p. Anzilotti — nie miałby więc zastosowania odnośnie do wypadku zrzeczenia się praw Polski do prowadzenia spraw zagranicznych W. Miasta, gdyż stanowiłby zmianę nietylko postanowień Konwencji paryskiej, ale i Traktatu Wersalskiego.

P. Huber wypowiada jeszcze zdanie:

„*La Pologne ne peut en aucun cas étre obligée à renoncer à son droit de conduire les affaires exérieures de la Ville libre...*".

Ze strony zaś samego Trybunału w opinji większości stwierdzone zostało, że rodzaj uczestnictwa w Międzynarodowej Organizacji Pracy obejmuje również niezbędne czynności, wchodzące w zakres spraw zagranicznych, a te właśnie odnośnie do W. Miasta powierzone są Polsce.

Omawiając również ową opinję większości Trybunału, zwróciliśmy uwagę na fakt, iż sam Trybunał stoi na stanowisku, że źródłem praw Polski, w stosunku do Gdańska, jest Traktat Wersalski, zatem zrzeczenie się powyższych praw w drodze układu uznaćby można było za równoznaczne ze zmianą podstawy prawnej powyższych uprawnień, czyli Traktatu Wersalskiego.

Z powyższych więc powodów i trudności, uważać należy układ — w którym Polska w drodze zrzeczenia się uprawnień w prowadzeniu spraw zagranicznych Gdańska umożliwiłaby Gdańskowi wejście do Międzynarodowej Organizacji Pracy, — za nader trudny do zrealizowania, a bodaj że niemożliwy.

Przyjąwszy już jednak, że układ taki między Polską a W. Miastem nastąpił i że Polska udzieliła swej zgody na przystąpienie W. Miasta do Międzynarodowej Organizacji Pracy, tedy byłoby rzeczą konieczną, by zgoda ta wyrażona została bez żadnych warunków i zastrzeżeń, tak, by Wolne Miasto spełniać mogło wszelkie swe czynności członkowskie bez żadnych ograniczeń. Statut Międzynarodowej Organizacji Pracy nie zna bowiem w tym względzie żadnych wyjątków dla swych członków.

Podnoszą to zgodnie w swych opinjach zarówno Trybunał, jak i opinje indywidualne sędziów będących w mniejszości.

Powstają, mimo wszystko, nowe wątpliwości i w tym stanie rzeczy. Nie jest naszem zadaniem traktować je obszernie i szczegółowo. Ograniczymy się tylko do stwierdzenia niektórych z pośród nich.

Wyłania się więc kwestja nominacji delegatów rządowych na Konferencję generalną Pracy, a mianowicie czy nominacja ta miałaby należeć do Senatu W. Miasta, czy też do Rządu polskiego.

Niewątpliwie wypływają trudności z racji praktycznego zastosowania jurysdykcji przewidzianej w Części XIII-ej Traktatu Wersalskiego, w szczególności, czy jurysdykcja ta zastąpićby miała jurysdykcję przewidzianą — na skutek ewentualnych sporów polsko-gdańskich — w art. 103 Traktatu Wersalskiego i art. 39 Konwencji paryskiej, czy też istniałaby możliwość konkurencyjnej jurysdykcji. Również w związku z tem pozostaje i kwestja veta ze strony Ligi Narodów.

Nasuwają się trudności również przy wykonywaniu sankcyj, regulowanych w Części XIII-ej, a mianowicie z uwagi na fakt, że Gdańsk wchodzi w skład obszaru celnego Rzeczypospolitej oraz, że do niej należy zarząd kolei i dróg wodnych gdańskich.

To proste wyliczenie wszystkich mogących wyniknąć stąd trudności wskazuje, jak wielce skomplikowana jest w ten, czy ów sposób, odpowiedź na pytanie, czy W. Miasto Gdańsk może być członkiem Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Na zakończenie nie możemy powstrzymać się od zwrócenia uwagi na jedną jeszcze okoliczność. — Oto w ciągu całego okresu, w którym sprawa niniejsza toczyła się w Trybunale haskim, podnoszono kilkakrotnie ze strony polskiej, że nie chodzi w tym wypadku bynajmniej o jakikolwiek spór między Polską a Wolnem Miastem, lecz jedynie o rozwiązanie skomplikowanego problemu prawnego, i że staraniem Rządu Polskiego — podkreślanego zresztą dobrą wolą w ciągu procesu — było znalezienie wyjścia z sytuacji w tym duchu, by W. Miasto mogło korzystać z dobrodziejstw, które daje uczestnictwo w Międzynarodowej Organizacji Pracy. Jeżeli mimo to nie osiągnięto tego właśnie celu, to jednak wydaje się nam, że

Senat W. Miasta miał raz jeszcze sposobność przekonania się, że tysiączna rzesza pracowników gdańskich, — o los których tak gorąco zatroszczył się w dziesiątym roku istnienia W. Miasta i Organizacji Pracy, Senat gdański, — znajdzie jedyne i wyłączne swe oparcie o Rzeczpospolitą Polską, a nie w sztucznie ad hoc tworzonych konstrukcjach prawnych, mających dowieść państwowości W. Miasta Gdańska.

Dr. KAROL POZNAŃSKI.

POLSKIE KONWENCJE KONSULARNE*)

Wstęp.

W okresie powojennym Polska była jednem z pierwszych państw, które przystąpiły do regulowania wzajemnych stosunków konsularnych w drodze specjalnych umów międzynarodowych.

Poza Łotwą, Litwą i Estonją, które po pierwszej konferencji „bałtyckiej" w Bilderingshoffie, zawarły między sobą w 1921 roku szereg traktatów, regulujących ich wzajemne stosunki w różnych zakresach, a pomiędzy innemi i w zakresie spraw konsularnych — Polska była tem państwem, które pierwsze wkroczyło na drogę zawierania umów konsularnych, rozpoczynając pierwsze swe pertraktacje z Łotwą, Estonją i Finlandją już w końcu 1921 roku.

Następujące względy skłoniły Polskę do tak wczesnego regulowania swych stosunków konsularnych z innemi państwami.

Bezpośrednio przed wielką wojną stosunki konsularne pomiędzy poszczególnemi państwami były uregulowane, a conajmniej unormowane; były one oparte bądź na prawie zwyczajowem, bądź też, i to w większości wypadków, stosunki te były oparte na umowach międzynarodowych, czy to pod postacią odrębnych konwencyj konsularnych, czy też pod postacią specjalnych stypulacyj w traktatach handlowych i osiedleńczych.

Normy stosunków konsularnych z okresu przedwojennego najlepiej scharakteryzowane są w konwencjach konsularnych, zawartych bezpośrednio przed wojną przez poszczególne państwa. Tytułem przykładu, jako na umowy najbardziej charakterystyczne, można wskazać na konwencję niemiecko - bułgarską 1912 roku i konwencję rosyjsko - grecką z 1911 roku.

---

*) Wykład wygłoszony w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na Kursach Naukowych dla urzędników Służby Zagranicznej w miesiącu grudniu 1931 r

Jaki stan rzeczy powstał w zakresie stosunków konsularnych nazajutrz po wielkiej wojnie?

Jeżeli idzie o Państwa Sprzymierzone i Stowarzyszone (a w tej liczbie i Polskę) z jednej strony — a Niemcy i Austrję z drugiej strony — to stosunki konsularne zostały pomiędzy dawnemi stronami wojującemi uregulowane w sposób specyficzny, jednostronny (o czem będzie jeszcze mowa dalej) w Traktacie Wersalskim i Traktacie St. Germain'skim.

Jeżeli idzie o wszystkie państwa świata pomiędzy sobą — to po wojnie ich stosunki konsularne normowały się naogół bądź na podstawie pozostałych nadal w mocy umów przedwojennych, bądź też na podstawie uzusu, wynikającego z dawnych umów, które straciły moc obowiązującą z powodu wojny, czy też wygasły podczas wojny. Dla ścisłości pragnę jedynie nadmienić, że najbardziej zasadnicza zmiana nastąpiła w sposobie normowania stosunków konsularnych na Bliskim i Dalekim Wschodzie przez fakt, że państwa Wschodnie, a w pierwszym rzędzie Turcja i Chiny, zajęły po wojnie wyraźne i zdecydowane stanowisko, zmierzające do zerwania z dawną, wiekową tradycją umów kapitulacyjnych.

Jaka zaś była sytuacja Polski po wojnie w zakresie stosunków konsularnych?

W stosunku do Niemiec i do Austrji obowiązywał, jak już wspomniałem, Traktat Wersalski i Traktat St. Germain'ski.

W stosunku jednak do wszystkich innych państw, Polska nie mogła oprzeć się na żadnej przedwojennej tradycji, na żadnym uzusie. Oczywista, Polska mogła się oprzeć w stosunkach z państwami, z któremi nawiązała stosunki dyplomatyczne i konsularne, i zresztą oparła się też początkowo — na zasadzie wzajemności; ale zasada wzajemności nie we wszystkich wypadkach mogła stanowić dla Polski dostateczną gwarancję w zakresie jej interesów konsularnych. Mam tu na myśli te wypadki, kiedy interesy konsularne Państwa Polskiego na terytorjach innych państw były i są niewspółmierne z interesami tych państw na terenie Polski. — Już w pierwszych latach po wskrzeszeniu Państwa Polskiego jasnem było, że Polska, z uwagi na bardzo silny przyrost swojej ludności, oraz z uwagi na strukturę gospodarczą swego terytorjum — będzie musiała wysyłać poza swoje

granice liczne rzesze swoich obywateli, celem zatrudnienia ich w innych państwach — było jasnem, że Polska od początku swego istnienia stanie w rzędzie państw emigracyjnych. A fakt posiadania poza granicami państwa licznych rzeszy emigrantów, zwłaszcza emigrantów - robotników, stwarza dla tego państwa zakres interesów konsularnych niewspółmierny z interesami państw, dla których zagadnienie emigracji wogóle nie istnieje, względnie niewspółmierny z interesami państw imigracyjnych, t. j. tych, które wychodźców na swoje terytorjum przyjmują.

Dlatego też zwykła zasada wzajemności nie wystarczała. Dlatego też Polska musiała od początku zająć stanowisko i ustalić linję swojej polityki konsularnej, musiała dążyć do stworzenia podstaw prawnych dla swojej szybko rozbudowywującej się służby konsularnej, której powierzono obronę interesów emigracyjnych i interesów ekonomicznych państwa.

Przystępując do zawarcia pierwszych swych konwencyj konsularnych, Polska dążyła do stworzenia możliwie jaknajszerszych podstaw prawnych dla potrzeb swojej służby konsularnej.

Rok temu na wykładzie, jaki miałem zaszczyt wygłosić w Ministerstwie Spraw Zagranicznych na kursie dla urzędników służby zagranicznej, mówiąc o charakterystyce polskiej służby konsularnej, podkreśliłem jej odrębny charakter. Podkreśliłem mianowicie, że Polska, jako państwo emigracyjne, zmuszona jest i czyni to celowo — zapewnić swoim obywatelom zagranicą daleko idącą opiekę materjalną i moralną, stąd konieczność powierzenia konsulom bardzo szerokiego zakresu funkcyj opiekuńczych; z drugiej strony Polska wskrzeszona, nie odziedziczywszy żadnych tradycyj w zakresie handlu zagranicznego, a zmuszona szukać dla swojej produkcji przemysłowej i rolniczej rynków zbytu, powierzyć musiała swoim konsulom misję „pionierską", misję wyszukiwania i zdobywania rynków zbytu; a zatem w zakresie międzynarodowej wymiany towarowej, tak, jak w zakresie opieki, powierzyć musiano konsulom szeroko zakreślone kompetencje.

Poto, by umożliwić konsulom spełnienie ich zadania, by umożliwić im wykonywanie bardzo różnorodnych i szeroko zakreślonych funkcyj, — o których mówiłem obszerniej rok temu — konieczne było stworzenie odpowiednich podstaw prawnych, odpowiednich ram konwencyjnych.

Dlatego też widzimy, że w pierwszych naszych umowach konsularnych dział, w którym jest mowa o czynnościach konsulów, jest szeroko rozbudowany i dokładnie opisany.

Ale, dla spełnienia tej misji, jaką Państwo mu powierza, konsulowi nie wystarcza, że określono w konwencji jego możliwości funkcyjne. — Poto, by wystąpienia Konsula, by jego interwencje były skuteczne, musi on posiadać zarówno w oczach miejscowej administracji, jak i w oczach własnych spółobywateli pewną pozycję osobistą, musi korzystać z odpowiedniego prestige'u. Jest to zwłaszcza momentem niezmiernie ważnym na terenach emigracyjnych, gdzie wychodźtwo polskie patrzy się na państwo polskie przez pryzmat konsula, gdzie konsul w oczach obywateli, którzy nigdy w Polsce nie byli i Polski nie znają, jest symbolem tej Polski. Dlatego konsul musi być, w miarę możności, chroniony od wszystkiego, co mogłoby autorytet jego pomniejszyć, czy zachwiać, od wszystkiego, co mogłoby krępować jego swobodę ruchów.

Dlatego też Polska od początku swych stosunków międzynarodowych, zajęła stanowisko jasne: dążyła we wszystkich umowach konsularnych do rozbudowania, do rozszerzenia w miarę możności, uprawnień konsula, jego przywilejów osobistych, jego immunitetów.

Stwierdzić należy, że nie wszystkie państwa, z któremi Polska pertraktowała i z któremi zawarła umowy konsularne, skłonne były przyjąć punkt widzenia Polski. Jasnem jest, że np. państwa imigracyjne, t. j. państwa, które przyjmują emigrantów na swoje terytorjum, posiadać muszą i posiadają też tendencję wręcz przeciwną; państwa te dążą — i dążenie to z ich punktu widzenia trzeba uznać, jako naturalne — do pomniejszenia roli i wpływów konsula obcego w życiu jego spółobywateli; państwa te dążą do pomniejszenia jego pozycji, do zwężenia jego możliwości funkcyjnych. Dlatego też, ze strony państwa imigracyjnego należy zawsze oczekiwać, przy pertraktacjach o umowę konsularną, tendencji zmierzającej do zwężenia immunitetów osobistych konsula i do zwężenia jego zakresu kompetencji.

Umowy, zawarte przez Polskę nie są też wszystkie jednakowe. Polskie konwencje konsularne, które za chwilę poddamy szczegółowej analizie, możnaby podzielić na trzy kategorje: 1) umowy, w których Polska zrealizowała w sposób daleko idący

swoje naturalne dążenia do szeroko zakreślonych funkcyj i immunitetów, 2) umowy, przy zawieraniu których Polska spotkała się ze strony kontrahenta z dążeniem wręcz przeciwnem i które to umowy są wobec tego wynikiem pewnego kompromisu pomiędzy dwiema sprzecznemi tendencjami, wreszcie 3) umowy, przy zawieraniu których, z uwagi na specyficzne warunki prawno - polityczne, panujące na terytorjum kontrahenta, zastosowano specjalną metodę, daleko odbiegającą od metody praktykowanej dotąd w stosunkach międzynarodowych, stypulowania poszczególnych postulatów, przy zachowaniu jednak zasadniczej tendencji, o której mówiłem przed chwilą.

Zanim przejdziemy do analizy poszczególnych konwencyj, pragnę scharakteryzować, w krótkich słowach, tendencję, jaką przyjęły państwa europejskie w umowach konsularnych, zawartych pomiędzy sobą po wojnie.

We wszystkich prawie umowach międzynarodowych konsularnych stwierdzić możemy tę samą linję, po jakiej poszła Polska, linję szerokiego wykreślenia funkcyj i immunitetów. Cały szereg nowych postulatów, które w umowach przedwojennych nie były nigdy przedmiotem odrębnych stypulacyj, a które Polska po raz pierwszy, z uwagi na specjalne wymogi sytuacji powojennej, do swoich konwencyj konsularnych wprowadziła, został przejęty przez inne państwa.

Stwierdzić można, że poza stosunkowo nielicznemi wyjątkami, linja polityki konsularnej, zapoczątkowana przez Polskę, jest dzisiaj — jak to wykazuje praktyka — dość jednolitą.

Wyjątki, o których wspomniałem, dotyczą bądź zagadnień, bądź państw. Wyjątek najbardziej charakterystyczny, który będzie oddzielnie omówiony, stanowią umowy konsularne z Rosją Sowiecką (Z. S. R. R.).

Treść umów konsularnych.

Teraz przejdziemy do analizy umów konsularnych zawartych przez Polskę. Omawiać je będziemy nie kolejno, lecz łącznie; analizę prowadzić będziemy według poszczególnych kwestyj, jakie w umowach tych są regulowane; będę się starał zwracać uwagę na te momenty, które dla danej umowy są charakterystyczne. Wreszcie zbadamy sposób uregulowania sto-

sunków konsularnych z temi państwami, z któremi Polska nie zawarła oddzielnych umów konsularnych; mam tu na myśli wypadki, kiedy sprawy konsularne unormowane są w drodze specjalnych stypulacyj zawartych w traktatach ogólnych (Niemcy, Austrja, Holandja).

Polska zawarła w porządku chronologicznym, następujące konwencje konsularne z:

1) Łotwą — 3 stycznia 1924,
2) Estonją — 11 stycznia 1924,
3) Rosją Sowiecką — 18 lipca 1924,
4) Francją — 30 grudnia 1925,
5) Jugosławją — 6 marca 1927,
6) Turcją — 25 marca 1927 (jeszcze nie ratyfikowana),
7) Belgją — 12 czerwca 1928,
8) Rumunją — 17 grudnia 1929

Wszystkie polskie konwencje konsularne mają na celu uregulowanie następujących kwestyj:

Dopuszczenie konsula i agenta konsularnego i z tem związane formalności, sprawę specjalnych uprawnień i przywilejów konsula oraz personelu konsularnego, sprawę specjalnych uprawnień, immunitetów Urzędu Konsularnego, wreszcie sprawę funkcyj konsula. Ponadto poszczególne konwencje zawierają czasami stypulacje, regulujące pewne kwestje, które częstokroć nie wiążą się bezpośrednio z czynnościami konsularnemi i mogłyby z równem powodzeniem być uregulowane w umowach innego typu, naprzykład w umowach osiedleńczych, czy w umowach spadkowych, a które dotyczą raczej interesów obywateli układających się stron, niż funkcyj konsulów.

Dopuszczenie konsulów.

Dopuszczenie konsulów uregulowane jest we wszystkich polskich konwencjach w sposób jednolity, z jednym tylko wyjątkiem. Obie układające się strony zapewniają sobie w zasadzie prawo tworzenia konsulatów we wszystkich miastach i portach. Strony zastrzegają sobie jednak możność niedopuszczenia konsula do którejkolwiek miejscowości; w takim wypadku, państwo, które pragnie z ogólnej zasady wyłączyć takie czy inne miasto, nie musi podawać żadnych motywów, wymagany jest natomiast

inny warunek: mianowicie równe traktowanie wszystkich państw, jeżeli nie dopuszcza się jednego państwa, to nie wolno dopuścić nikogo. Wyjątek w opisanym przed chwilą systemie stanowi konwencja polsko - sowiecka; art. 1-szy tej umowy przewiduje, że siedziby konsulów ustalone będą każdorazowo w drodze specjalnego porozumienia się stron. Strony nie posiadają więc swobody tworzenia konsulatów według własnych potrzeb i własnego uznania; w każdym indywidualnym wypadku musi nastąpić specjalne porozumienie. Pragnę nadmienić, iż pierwsze porozumienie przez konwencję przewidziane, co do sieci konsularnej, nastąpiło w drodze wymiany not podpisanych równocześnie z samą konwencją w dn. 18 lipca 1924 r.

Za przykładem Polski w stosunkach z Rosją Sowiecką poszły, półtora roku później, i Niemcy, jedyne państwo, które poza Polską zawarło umowę konsularną z Z. S. R. R., i które w konwencji swej z dnia 12 grudnia 1925 przyjęło ten sam system.

Wszystkie polskie umowy przewidują możność mianowania konsulów etatowych i konsulów honorowych, wybierając ich zarówno z pośród swoich własnych obywateli, jak i wśród cudzoziemców, obywateli państwa przyjmującego, czy też obywateli państw trzecich.

Ograniczenie pod tym względem zawiera umowa polsko - sowiecka, która nie przewiduje wcale konsulów honorowych, i która w sposób pozytywny ustala, że konsulowie, jak i cały personel konsulatu, musi posiadać obywatelstwo państwa wysyłającego i ponadto, że urzędnikom służby konsularnej nie wolno trudnić się handlem ani żadnem innem zajęciem zarobkowem — ograniczenie, jakiego nie znają inne konwencje.

Jedynie w stosunkach polsko - tureckich dodatkowe „oświadczenie", podpisane równocześnie z konwencją konsularną w dn 25.III 1927, przewiduje, że konsulowie honorowi każdej z układającej się stron mogą być wybierani tylko z pośród obywateli polskich, lub tureckich. Ograniczenie podobnej natury, co do obywatelstwa konsula, spotykamy też w umowie konsularnej niemiecko - estońskiej 1925 roku, w myśl której, w razie mianowania konsulem osoby, która nie jest obywatelem państwa wysyłającego, potrzebna jest specjalna zgoda drugiej układającej się strony.

Sprawa exequatur.

Konsulowie rozpoczynają swoje czynności urzędowe dopiero z chwilą otrzymania od rządu państwa przyjmującego przyzwolenia imiennego, które zwie się exequatur; od chwili otrzymania exequatur korzystają konsulowie z przyznanych im uprawnień; exequatur udzielany jest zawsze bezpłatnie na podstawie listów komisyjnych, t. j. patentu konsularnego, wystawionego przez rząd, który mianował konsula; w listach komisyjnych określony jest okręg konsularny konsula; w razie jakiejkolwiek zmiany okręgu, należy natychmiast notyfikować je rządowi państwa przyjmującego — pod tym względem wszystkie nasze konwencje są jednolite.

Polskie konwencje konsularne, zgodnie z ogólno-przyjętym zwyczajem, nie omawiają wogóle sprawy ewentualnego cofnięcia exequatur przez rząd państwa przyjmującego.

Państwo przyjmujące może zawsze, — aczkolwiek w praktyce są to wypadki niezmiernie rzadkie, cofnąć exequatur, z chwilą kiedy konsul przestanie być dla takich czy innych powodów *persona grata;* podawanie jakichkolwiek motywów w tych wypadkach nie jest potrzebne; sprawy te załatwiane są zazwyczaj w sposób dyskretny w drodze dyplomatycznej.

Zasada ta została *expressis verbis* potwierdzona w konwencji polsko - sowieckiej. Natomiast zasada wręcz odwrotna zaczyna przejawiać się w praktyce międzynarodowej: konwencja włosko - czechosłowacka z 1924 r. i konwencja niemiecko-sowiecka z 1925 roku przewidują, iż w razie cofnięcia exequaturu, rząd państwa przyjmującego obowiązany jest podać motywy tego zarządzenia.

Prawa i przywileje Konsula.

Do atrybucyj konsula należy prawo mianowania, w obrębie swego okręgu, agentów konsularnych, etatowych lub honorowych; we wszystkich systemach konsularnych państw europejskich, agenci konsularni nie są funkcjonarjuszami samodzielnymi, lecz wykonywują swe czynności pod kierownictwem i nadzorem zwierzchniego konsula; atrybucje konsula w tym zakresie przewidziane są we wszystkich konwencjach polskich, z wyjątkiem umowy polsko - sowieckiej i polsko - tureckiej; obie te

umowy nie przewidują wogóle instytucji agentów konsularnych, a zatem nie przewidują też atrybucyj konsula co do mianowania agentów.

Przechodząc teraz do tych specjalnych uprawnień i przywilejów, z których korzystają konsulowie, pragnę przedewszystkiem przypomnieć o zasadzie, przyjętej w prawie międzynarodowem, o zasadzie, która w zakresie uprawnień i przywilejów rozróżnia wyraźnie urzędników dyplomatycznych od urzędników konsularnych.

Urzędnicy służby dyplomatycznej, akredytowani członkowie korpusu dyplomatycznego, korzystają w państwie przyjmującem z pełnej eksterytorjalności: nie mogą oni być pozywani przed sądy miejscowe w żadnym wypadku i z żadnego tytułu, osoby tych urzędników i ich siedziby są bezwzględnie nietykalne, żadne wyroki w stosunku do nich wykonane być nie mogą.

Sytuacja konsulów pod tym względem jest inna: konsul nie korzysta z prawa eksterytorjalności. Konsul w zasadzie podlega ustawodawstwu miejscowemu, podlega orzecznictwu sądów miejscowych. Zwyczaje międzynarodowe oraz umowy konsularne chronią jednakże całkowicie konsula od ingerencyj władz administracyjnych, a także ograniczają w pewnym stopniu sankcje władz sądowych.

System przyjęty przez zwyczaje międzynarodowe i utrwalony we wszystkich prawie umowach konsularnych dotyczy następujących kwestyj: a) odpowiedzialności konsula z tytułu wykonywanych przez niego czynności urzędowych, b) zwolnienia od rekwizycyj wojskowych i t. p. świadczeń, c) zwolnienia od podatków i pewnych opłat, d) pozbawienia wolności osobistej.

Zakres odpowiedzialności konsula z tytułu funkcyj urzędowych.

Poszczególne te kwestje, jak to zobaczymy, nie są uregulowane w sposób jednolity w naszych umowach konsularnych. We wszystkich polskich umowach ustalona jest zasada, że konsulowie nie podlegają orzecznictwu sądów państwa przyjmującego z tytułu swych czynności urzędowych. Przywilej, jaki z zasady tej wynika, przywilej najbardziej podstawowy, nie może być uważany wyłącznie, jako przywilej osobisty konsula; zasada ta chroni sama istotę służby konsularnej. Jest rzeczą nie do pomy-

ślenia, aby sądy czy inne władze państwa przyjmującego mogły oceniać słuszność czy podstawy prawne czynności konsularnej, dokonanej na mocy ustaw państwa wysyłającego i na skutek zarządzeń rządu, który mianował konsula. Nie ulega wątpliwości, że każde państwo, które dopuszcza na swoje terytorjum konsula, t. j. obcego urzędnika i zgadza się na to, by ten obcy urzędnik wykonywał czynności prawne i administracyjne, (działając czy to, jako urzędnik stanu cywilnego, czy jako notarjusz, czy jako tłumacz, czy jako władza administracyjna) — że państwo to przez fakt dopuszczenia konsula rezygnuje z cząstki swojej suwerenności. Ale z chwilą, kiedy zgodę swoją na tę rezygnację dało, musi ono wówczas zrezygnować także z kontroli nad działalnością tego urzędnika, pozostawiając tę kontrolę wyłącznej kompetencji władzy przełożonej tego urzędnika i sądom państwa, które go delegowało.

W razie, gdyby państwo przyjmujące stwierdziło jednak, że działalność konsula niezgodna jest z porządkiem publicznym, lub niezgodna jest z traktatami pomiędzy stronami zawartemi, wówczas sprawę tę wnosi na drogę dyplomatyczną, celem uregulowania jej pomiędzy rządami państw zainteresowanych. Nie może jednak w żadnym wypadku pociągnąć do odpowiedzialności obcego konsula, z tytułu wykonywanych przez niego czynności urzędowych.

We wszystkich konwencjach polskich omawiana zasada nieodpowiedzialności konsulów przed władzami miejscowemi dotyczy jedynie czynności urzędowych, dokonywanych w granicach kompetencyj, przyznanych konsulowi przez daną konwencję.

Wyjątek stanowi umowa polsko - estońska, która przywilej ten rozszerza; mówi ona o nieodpowiedzialności konsula z tytułu czynności urzędowych, dokonywanych w granicach kompetencyj, przyznanych konsulowi przez przepisy konsularne państwa wysyłającego; t. j. nawet z tytułu czynności nieprzewidzianych w samej umowie.

Umowa polsko - sowiecka zaś mówi tylko o czynnościach urzędowych, nie precyzując, czy idzie jedynie o czynności w konwencji samej przewidziane, czy też również i o inne czynności, o ile są one przyznane przez przepisy państwa, które konsula mianowało.

Zwolnienie od świadczeń wojskowych.

Przywilej zwolnienia od rekwizycyj wojskowych i t. p. świadczeń ujęty jest, pomimo różnic redakcyjnych, w sposób jednolity we wszystkich umowach polskich. Konwencja polsko - francuska określa ten przywilej w sposób najszerszy, mówiąc, iż konsulowie będą zwolnieni od wszelkich świadczeń wojskowych zarówno osobistych, jak i dotyczących ich majątku ruchomego i nieruchomego.

Umowa polsko - sowiecka idzie jeszcze dalej, gdyż przewiduje, w art. 6, że konsulowie będą zwolnieni od wszelkich świadczeń osobistych i rzeczowych zarówno państwowych, jak i lokalnych; stypulacja ta obejmuje więc zarówno świadczenia wojskowe jak i wszelkie inne, jakie mogłyby wogóle zaistnieć.

Przywilej, o którym mówimy, zapewnia konsulowi, że jego osoba, jego mieszkanie, jego pojazdy, nie będą dotknięte przez żadne rekwizycje wojskowe i inne świadczenia, że nie będzie on nigdy z tego tytułu skrępowany w swobodzie ruchów i że wszelka ingerencja władz administracyjnych z tego tytułu jest wykluczona.

Zwolnienie od podatków.

Następny z kolei przywilej, o którym będziemy mówili, dotyczy zwolnienia od podatków. Zwolnienie to dotyczy podatków osobistych bezpośrednich, ustanowionych przez jakąkolwiek władzę państwa przyjmującego, t. j. zarówno podatków państwowych jak i samorządowych. O ile jednak konsul posiada mienie nieruchome, ma kapitały umieszczone w przedsiębiorstwach przemysłowych lub handlowych, trudni się handlem lub wykonywuje jakikolwiek przemysł lub zajęcie zarobkowe, wówczas nie może on korzystać w tym zakresie z żadnego przywileju i podlega tym samym opłatom i podatkom, jakim podlegają wszyscy obywatele w podobnych warunkach.

Pod tym względem wszystkie nasze umowy, pomimo różnic redakcyjnych, są jednolite. Jest rzeczą jasną, że przywilej dotyczący zwolnienia od podatków, ma na celu ochronienie konsulów etatowych, t. j. tych, którzy nie trudnią się ani handlem, ani przemysłem, i to ochronienie ich od podatku od ich pensyj urzędowych, a nie od podatków od nieruchomości, jakie mogli-

by posiadać. Idzie przedewszystkiem o to, aby konsul, który z tytułu swoich poborów, opłaca już podatek na rzecz swojego państwa, aby nie opłacał drugiego podatku z tego samego tytułu na rzecz państwa przyjmującego; następnie idzie o to, by ochronić konsula od obowiązku składania przed miejscowemi władzami podatkowemi deklaracji co do wysokości swoich poborów; Rząd, który mianował konsula, może dla szeregu powodów — uznać jako niepożądane wyjawienie w drodze deklaracji płatniczej wysokości poborów urzędników przez niego opłacanych. I tutaj znowu stwierdzić możemy dążenie stron do ochronienia konsula przed ingerencją administracji miejscowej. Stąd więc zasada, przyjęta oddawna, w zwyczajach międzynarodowych i utrwalona we wszystkich umowach konsularnych, że konsulowie zwalniani są od podatków bezpośrednich.

Ochrona wolności osobistej.

Przechodząc do sprawy pozbawienia wolności osobistej konsula, pragnę objaśnić przedewszystkiem w jaki sposób kwestja ta była ujmowana przez zwyczaje międzynarodowe i jak jest uregulowana w umowach konsularnych.

Zasada, ogólnie przyjęta, polega na tem, że konsul — jak już mówiłem — nie korzysta z prawa eksterytorjalności. Podlega on, poza swojemi czynnościami urzędowemi, orzecznictwu sądów miejscowych. Każdy wyrok sądowy w stosunku do jego osoby może być wykonany. Państwo, które mianowało konsula, nie chce go chronić od skutków prawnych, o ile popełni on jakiś czyn karygodny, jakieś przestępstwo, które zostanie stwierdzone i odpowiednio ocenione przez właściwy sąd miejscowy. Natomiast, w myśl ogólnej tendencji, o której już mówiłem, należy ochronić konsula przed ingerencją władz administracyjnych; należy również ochronić go od wypadków, kiedy popełniony przez niego czyn nie jest w sposób dostatecznie jasny skwalifikowany, i kiedy przewód sądowy mógłby czynu tego nie uznać jako karygodny; należy jednem słowem ochronić konsula przed niebezpieczeństwem aresztu prewencyjnego czy to z okazji czynów nie mających charakteru przestępstwa, a będących jedynie wykroczeniami *(contravention)*, czy też z okazji czynów niedostatecznie jasno skwalifikowanych. O ile idzie, natomiast, o prze-

stępstwa ciężkie i nie budzące żadnych wątpliwości co do ich kwalifikacji, w tych wypadkach konsul nie jest chroniony nawet przed aresztem prewencyjnym.

Zasada, o której mówiłem przed chwilą, została już utrwalona we wszystkich umowach konsularnych z okresu przedwojennego. W umowach tych spotykamy stypulację, w myśl której konsul nie może być aresztowany w drodze prewencyjnej, z wyjątkiem czynów przestępczych zakwalifikowanych przez ustawodawstwo miejscowe jako zbrodnia *(crime)*.

Tę samą zasadę przejęła też Polska w swojej praktyce. Jednak, pod względem określenia czynów przestępczych, w praktyce polskiej musiano przyjąć system odmienny od systemu przedwojennego, a to z następujących powodów.

W Polsce wskrzeszonej nie było i niema też do dnia dzisiejszego jeszcze jednolitej ustawy karnej. W chwili zawierania umów konsularnych obowiązywały na obszarze Rzeczypospolitej 3 ustawy karne, odziedziczone po państwach zaborczych: 1) dawny kodeks karny rosyjski 1903 roku, 2) dawny kodeks karny niemiecki 1871 roku i 3) dawna austrjacka ustawa karna 1852 roku. We wspomnianych ustawach zaborczych kwalifikacja przestępstw nie jest jednakowa wobec czego kwalifikacja „zbrodni" była niemożliwa do przyjęcia, jeżeli się chciało określić w sposób jednolity pewną kategorję czynów karygodnych. Dlatego też w pierwszej już umowie zawartej przez Polskę, mianowicie w umowie polsko - łotewskiej, zakwalifikowano kategorję czynów przestępczych, o których mówimy, w drodze ustalenia minimum kary.

W artykule V Konwencji, zawartej z Łotwą w styczniu 1924 roku, czytamy, że „konsulowie nie mogą być aresztowani lub więzieni w drodze prewencyjnej, wyjąwszy za przestępstwa, za które według ustaw miejscowych, obowiązujących choćby w jednej dzielnicy państwa przyjmującego, można wymierzyć karę więzienia, lub podobną karę pozbawienia wolności powyżej jednego roku lub karę cięższą".

W analogiczny sposób zredagowane są postanowienia, dotyczące tej sprawy, w umowach z Estonją, Belgją, Jugosławją i Rumunją; wszędzie ustalone jest jako minimum kary, dla kwafilikacji przestępstwa, kara 1 roku więzienia.

Jedynie w umowie polsko - francuskiej i w umowie polsko-tureckiej, omawiany przez nas przywilej, jest nieznacznie rozszerzony. Minimum kary, kwalifikującej przestępstwo, podniesione jest w umowie z Francją do 5 lat więzienia, w umowie z Turcją zaś do 3 lat więzienia.

W sposób zupełnie odmienny i specyficzny została sprawa tego przywileju rozstrzygnięta w konwencji polsko - sowieckiej, o czem będę mówił za chwilę.

Przedtem jednak pragnę podkreślić fakt dość charakterystyczny, który zaszedł w praktyce międzynarodowej w tym zakresie spraw.

Cały szereg państw europejskich, nawet takie państwa, które posiadają jednolite ustawodawstwo karne, poszło za przykładem Polski i przyjęło w swoich umowach konsularnych system kwalifikowania przestępstw w drodze ustalenia minimum kary (również powyżej 1 roku więzienia); postanowienia w ten sposób ujęte spotykamy np. w umowie pomiędzy Austrją a Estonją z 1926 roku, w umowie pomiędzy Belgją a Estonją z 1927 roku, w umowie pomiędzy Jugosławją a Czechosłowacją z 1928 roku, w umowie pomiędzy Niemcami a Estonją z 1925 roku.

W konwencji pomiędzy Włochami a Czechosłowacją, zawartej w marcu 1924 roku, przywilej, o którym mówimy, został w pewnym stopniu rozszerzony; w umowie tej przyjęte jest to samo kryterjum dla kwalifikacji przedstępstwa (kara więzienia 1 roku), natomiast dodano warunek nowy, mianowicie, zastosowanie aresztu prewencyjnego może nastąpić jedynie w razie schwytania na gorącym uczynku.

Pragnę jeszcze zwrócić uwagę na jeden bardzo ciekawy i rzadki wypadek w praktyce międzynarodowej. Otóż w umowie osiedleńczej i konsularnej, zawartej pomiędzy Włochami a Jugosławją w 1924 roku, przywilej, ograniczający możność aresztowania konsula w drodze prewencyjnej wogóle nie został przewidziany; w stosunkach włosko-jugosłowiańskich konsul może być wobec tego aresztowany dowolnie z jakiegokolwiek tytułu; w umowie przewidziany jest jedynie obowiązek natychmiastowego powiadomienia przedstawiciela dyplomatycznego o dokonanem aresztowaniu konsula. Umowa ta jest dość charakterystyczna dla stosunków pomiędzy państwami, które ją zawarły.

Wracając jeszcze do kwestji określania przestępstwa, pragnę nadmienić, że jedynie Stany Zjednoczone Ameryki Północnej zachowały przedwojenne kryterjum, mianowicie: kwalifikują przestępstwo, nazywając je „czynami zbrodniczemi w przeciwstawieniu do występku" *(qualifiés d'actes criminels par opposition aux contraventions...)*. Takie określenie spotykamy n. p. w traktatach zawartych przez Stany Zjednoczone z Estonją w 1925 roku, z Niemcami w 1923 roku, i z Łotwą w 1928 roku.

W ten sposób więc, i tylko w ten sposób, jest ograniczona we wszystkich umowach polskich, z wyjątkiem umowy polsko-sowieckiej, możność pozbawienia wolności konsula.

Wszystkie też umowy konsularne, przez Polskę zawarte, przewidują, że w razie aresztowania konsula, kiedy na to konwencja pozwala, bądź w razie postawienia go w stan oskarżenia, rząd państwa przyjmującego obowiązany jest o tem niezwłocznie powiadomić przedstawiciela dyplomatycznego państwa, które mianowało konsula.

O ile idzie o stosunki polsko - sowieckie, to zagadnienie dotyczące swobody osobistej konsula uregulowane jest w sposób zgoła odmienny, niż stwierdziliśmy to dla stosunków pomiędzy państwami zachodnio - europejskiemi.

System przyjęty w konwencji konsularnej polsko - sowieckiej z 1924 roku, jest systemem pośrednim pomiędzy eksterytorjalnością dyplomatyczną a zasadą względnej nietykalności, opisaną przed chwilą.

Powody, dla których przy regulowaniu stosunków konsularnych z Rosją Sowiecką zaniechano dawnego systemu i szukano zupełnie nowego sposobu rozwiązania problematu są następujące:

Kodeks karny obowiązujący na terytorjum Z. S. R. R. jest zbudowany na zupełnie innych zasadach, niż ustawy karne wszystkich państw europejskich, czy amerykańskich. Kodeks sowiecki kwalifikuje, jako przestępcze niektóre czyny, które nie są karalne przez inne kodeksy, i wymierza w niektórych wypadkach za te czyny kary bardzo wysokie, najwyższe nawet. Wymiar kar w kodeksie sowieckim wogóle w wielu wypadkach jest odmienny od wymiaru kar w innych kodeksach, jak również kwalifikacje przestępstw (nazwy przestępstw) nie pokrywają się z kwalifikacjami w ustawach karnych innych państw. Należy

również nadmienić, że orzecznictwo sądów sowieckich oparte jest na odmiennych kryterjach moralnych, niż te, które służą za podstawę wymiaru sprawiedliwości w innych państwach. Wreszcie należy wskazać jeszcze na zupełnie odmienną i bardzo specyficzną organizację władz administracyjnych Związku S. R. R.

Wszystkie te okoliczności spowodowały ustalenie nowego systemu przywilejów, zawartego w art. 4-ym Konwencji polsko-sowieckiej, który jest też pierwszym precedensem w tej dziedzinie w praktyce międzynarodowej. Nowy ten system oparty jest na następujących zasadach:

Przedewszystkiem art. 4 ustala zasadę, że konsul nie może być pozbawiony wolności ani w drodze administracyjnej, ani też w drodze stosowania środków zapobiegawczych (t. j. prewencyjnych) ani w drodze wykonania wyroku sądowego.

Od tej zasady przewidywane są dwa wyjątki. Konsul może być pozbawiony wolności w następujących wypadkach: Primo, w razie wykonania wyroku sądowego, ale nie każdego wyroku, jak w systemie zachodnio - europejskim, lecz jedynie za przestępstwa limitatywnie określone, i to określone w sposób niezmiernie precyzyjny, o którym będę mówił za chwilę.

Następnie (drugi wypadek) konsul może być pozbawiony wolności w razie postępowania karnego (t. j. w drodze prewencyjnej), ale tylko w razie popełnienia tych samych przestępstw, o których jest mowa powyżej, limitatywnie i ściśle określonych i to jedynie w razie schwytania go na gorącym uczynku. Otóż, reasumując: niema aresztu prewencyjnego bez schwytania na gorącym uczynku; jeżeli jest schwytanie na gorącym uczynku, to areszt może nastąpić jedynie za przestępstwa ściśle określone; dalej, nie wszystkie wyroki sądowe są wykonywane, jedynie wyroki za przestępstwa ściśle określone.

Jakie więc są te przestępstwa i w jaki sposób zostały one określone?

Ustalono szereg przestępstw pospolitych, jak: podrabianie pieniędzy i państwowych papierów wartościowych i puszczanie ich w obieg; zabójstwo, ojcobójstwo i zabójstwo kwalifikowane, ciężkie uszkodzenie ciała, pozbawienie wolności osobistej, czyny lubieżne i obcowanie płciowe z dzieckiem, skłanianie do nierządu, kradzież kwalifikowana, zdrada stanu, — i jedno tylko

przestępstwo polityczne: szpiegostwo. Protokół dodatkowy do konwencji ustala jednak, że chodzi tutaj wyłącznie o szpiegostwo wojenne na rzecz państwa trzeciego i o ile inkryminowany czyn został popełniony okresie istnienia pomiędzy danem państwem trzeciem, a państwem przyjmującem oficjalnego stanu wojny lub publicznie ogłoszonych działań wojennych.

Przestępstwa te wyliczono jednak nie w drodze wymienienia ich nazw według terminologji ogólno - przyjętej w prawie karnem, gdyż istnieje zbyt duża rozbieżność pomiędzy systemem karnym sowieckim, a zachodnio - europejskim, lecz ustalono je w drodze wyszczególnienia tych wszystkich artykułów kodeksów karnych, obowiązujących w chwili podpisania konwencji, w Polsce i w Rosji Sowieckiej, które przewidują i określają przestępstwa przed chwilą wskazane.

W ten sposób unika się przedewszystkiem wszelkiej interpretacji na temat kwalifikacji czy nazwy czynu przestępczego, unika się również ewentualnych nieporozumień, jakie mogłyby wyniknąć w razie zmiany kodeksu, t. j. w razie wprowadzenia w życie nowego Kodeksu Karnego, nieporozumień zarówno co do rozpiętości liczbowej przestępstw, jak też co do ich kwalifikacyj.

Co zaś dzieje się z wyrokami, wydanemi przeciwko konsulowi za wszystkie inne przestępstwa niewyliczone w konwencji i jaki jest los urzędników skazanych?

Otóż, dla tych wypadków art. 4-y przewiduje zasadę „eliminowania" z terenu urzędnika skazanego; rząd państwa przyjmującego obowiązany jest natychmiast odwołać urzędnika skazanego. Co do wyroku zaś, to pozostaje on na terytorjum państwa przyjmującego niewykonanym. Rzecz prosta, że rząd państwa wysyłającego, po odwołaniu konsula do kraju, może pociągnąć go do odpowiedzialności, o ile ustawy krajowe to przewidują i o ile uzna to za wskazane, z tytułu przestępstwa zagranicą popełnionego, ale konwencja konsularna na ten temat nic nie mówi.

Mówiąc o przywilejach konsulów w stosunkach polsko - sowieckich, pragnę dla ścisłości przypomnieć, że nie wszyscy konsulowie polscy na terenie Z. S. R. R. korzystają z jednakowych uprawnień. Wyjątek z ogólnej zasady, ustalonej w konwencji

konsularnej, stanowią Kierownicy Konsulatów Generalnych R. P. w Charkowie i w Mińsku. Ci dwaj konsulowie nie są objęci, o ile idzie o ich przywileje i immunitety osobiste, konwencją konsularną z 1924 roku. Na mocy specjalnego porozumienia, pomiędzy Rządem Polskim a Rządem Sowieckim, które nastąpiło jeszcze przed zawarciem konwencji konsularnej, w 1923 r., Konsulowie Generalni w Charkowie i Mińsku korzystają z pełni uprawnień eksterytorjalnych i są zapisani na liście korpusu dyplomatycznego, jako członkowie Poselstwa Polskiego w Moskwie, pomimo, że otrzymują oni odrębny exequatur, jako konsulowie.

Podkład historyczny tego stanu rzeczy niewątpliwie wyjątkowego i nieznanego dotąd w praktyce międzynarodowej jest następujący:

Porozumienie, o którem wspomniałem, nastąpiło w chwili uznania de iure przez Rząd Polski nowej jednostki prawno-państwowej, mianowicie Związku Socjalistycznych Republik Rad. W przededniu uznania de iure Polska posiadała na terytorjum sowieckiem, od czasu wejścia w życie Traktatu Pokoju, Traktatu Ryskiego, t. j. od 1921 r. dwa przedstawicielstwa dyplomatyczne: jedno dla Rosyjskiej Republiki Rad z siedzibą w Moskwie, drugie dla Ukraińskiej Republiki Rad z siedzibą w Charkowie, oraz przewidywane było trzecie dla Białoruskiej Republiki Rad z siedzibą w Mińsku. Pragnę przypomnieć, że te 3 Republiki były kontrahentami Polski w Traktacie Pokoju. Po powstaniu Związku S. R. R., przedstawicielstwa dyplomatyczne w Charkowie i w Mińsku zostały przekształcone na Konsulaty Generalne; konsulatom tym, jako spadkobiercom dawnych przedstawicielstw dyplomatycznych, przyznano w drodze porozumienia z 1923 r., o którem mówiłem, immunitety dyplomatyczne.

Pod względem więc przywilejów osobistych i immunitetów rzeczowych (nietykalność lokalu, prawo szyfru i t. p.) Konsulowie Generalni w Charkowie i Mińsku korzystają z pełni praw eksterytorjalności, pod względem zaś ich kompetencji, pod względem funkcyjnym, korzystają od czasu wejścia w życie konwencji konsularnej, — z uprawnień w konwencji tej przewidzianych.

W ten, bardzo specjalny i bezprecedensowy sposób, uregulowana jest kwestja immunitetów w stosunkach polsko - sowieckich.

Pragnę jeszcze nadmienić, że umowa polsko - sowiecka posłużyła, półtora roku później, za wzór przy zawieraniu umowy niemiecko - sowieckiej (z 1925 r.). W umowie tej, mianowicie w art. 11 i protokóle dodatkowym do tego artykułu przy nieco zmienionej redakcji, przyjęto system immunitetów ustalony w konwencji polsko - sowieckiej; zakres przestępstw wchodzących w grę jest prawie analogiczny, ustalony również w drodze limitatywnego wyliczenia prawie tych samych artykułów odpowiednich kodeksów karnych.

Przed zakończeniem działu o swobodzie osobistej konsula, chcę dla ścisłości zwrócić uwagę na jeden jeszcze przywilej z tego zakresu, który nie posiada zresztą większego znaczenia praktycznego i który przewidziany jest jedynie w konwencjach polsko-francuskiej i polsko-tureckiej. Mam tu na myśli przywilej, w myśl którego konsul nie może podlegać przymusowi osobistemu ani w sprawach cywilnych, ani z powodu wykonywania poszczególnych czynności handlowych (jak podpis lub indos na wekslu) — oczywista, o ile konsul nie trudni się handlem, czy przemysłem.

Składanie przez konsula zeznań w charakterze świadka.

Do zakresu przywilejów osobistych konsula należą jeszcze pewne uprawnienia, z których korzysta konsul w razie składania zeznań w charakterze świadka przed sądami miejscowemi.

Otóż, praktyka międzynarodowa ustala zasadę, że konsul obowiązany jest czynić zadość wezwaniom sądowym i obowiązany jest składać zeznania w charakterze świadka; zasada ta przyjęta jest we wszystkich umowach polskich; wszystkie nasze umowy przewidują jednak, że wezwania sądowe muszą być ujęte w formę kurtuazyjną i przedewszystkiem nie mogą one zawierać zagrożenia sankcjami na wypadek niestawiennictwa. Pod tym względem wszystkie nasze konwencje są jednolite; natomiast o ile idzie o dalszą fazę uprzywilejowania w tym zakresie, to stwierdzamy dość daleko idące różnice pomiędzy poszczególnemi umowami.

W sposób węższy ujmują to uprzywilejowanie konwencje polsko-francuska i polsko-turecka, polsko-belgijska, polsko-jugosłowiańska i polsko-rumuńska, które przewidują, że konsul może, w każdym poszczególnym wypadku, prosić o odroczenie przesłuchania do czasu późniejszego, niezbyt jednak odległego, podając jako powód legalny przeszkody wynikające z pilnego zajęcia służbowego (Francja), lub chorobę (pozostałe umowy).

Z postanowień tych wynika, że konsul nie może uniknąć osobistego stawiennictwa przed sądem.

Natomiast, konwencje polsko-łotewska, polsko-estońska i polsko-sowiecka przywilej ten rozszerzają. Umowy te przewidują, że konsul może usprawiedliwić swą nieobecność w sądzie przeszkodami, spowodowanemi chorobą lub pilnem zajęciem służbowem i wówczas władze sądowe udadzą się do lokalu urzędowego, lub do mieszkania konsula, by żądać od niego bądź złożenia zeznań na piśmie, bądź też by przyjąć od niego ważne zeznanie.

Jednakże umowa polsko-estońska wymaga osobistego stawiennictwa konsula w wypadkach, kiedy zeznania jego byłyby wymagane w sprawach karnych, dotyczących przestępstw, zagrożonych wg. ustaw miejscowych karą więzienia powyżej 1 roku lub karą cięższą.

We wszystkich umowach konsularnych jest ponadto przewidziana zasada (pod postacią nieco od siebie różniących się redakcyj), zasada, w myśl której konsul, wezwany przez sąd, ma zawsze prawo odmówienia zeznań, lub okazania dokumentów, znajdujących się w jego posiadaniu, zasłaniając się tajemnicą urzędową. Jest rzeczą jasną i potwierdzają to wszystkie umowy, że gdyby sąd nie uznał za uzasadnione usprawiedliwienia, o którem była mowa, nie może on zastosować do konsula żadnego środka przymusowego; wszelkie konflikty na tem tle mogą być regulowane jedynie w drodze dyplomatycznej.

Jeżeli idzie o umowy konsularne, zawarte przez państwa europejskie po wojnie, to wszystkie prawie umowy przewidują możność przesłuchiwania konsula, jako świadka, w jego lokalu urzędowym lub w mieszkaniu (np. umowy austrjacko-estońska z 1926 r., włosko-czechosłowacka z 1924 r., belgijsko-estońska z 1928 r., włosko-jugosłowiańska z 1924 r., niemiecko-estońska z 1925 r., niemiecko-sowiecka z 1925 r.).

Natomiast umowy zawierane przez Stany Zjednoczone (np. estońsko - amerykańska z 1925 r. i łotewsko - amerykańska z 1928 r.) przewidują zawsze obowiązek osobistego stawiennictwa konsula dla zeznań przed sądem we wszystkich bez wyjątku sprawach karnych.

Zakres uprawnień przy wwozie mienia osobistego.

W zakresie spraw celnych, konsul nie korzysta właściwie z żadnych specjalnych przywilejów; jedyne uprawnienie, jakie w tym względzie posiada, a które trudno jest uznać jako przywilej, polega na tem, że przesiedlając się na terytorjum państwa przyjmującego celem objęcia urzędowania może przywieźć bez cła cały swój dobytek ruchomy, przeznaczony dla własnego użytku, z wyjątkiem jednak artykułów spożywczych. Niektóre konwencje polskie (np. z Francją, Jugosławją, Belgją) ustalają termin 6 miesięcy od dnia objęcia urzędowania, w ciągu którego dobytek ten może być bez cła wwieziony, inne nasze umowy (np. z Estonją) restrykcji co do terminu nie przewidują. Należy wyjaśnić, że z postanowień, o których mówimy, wynika, że konsul bynajmniej nie jest zwolniony od rewizji celnej, zwolnienie dotyczy jedynie opłaty celnej.

Umowy konsularne państw europejskich i amerykańskich przewidują w tym zakresie analogiczne uprawnienie, stypulowane w sposób różny, bądź z wyznaczeniem terminu, bądź też bez ograniczenia terminowego.

Na specjalną uwagę zasługuje jedynie umowa niemiecko-sowiecka z 1925 roku, która w art. 7 przewiduje, że mienie należące do konsula może być swobodnie wwożone oraz wywożone, z wyjątkiem przedmiotów dotkniętych zakazem wwozu, czy wywozu.

Prawo wywieszania flagi i godła państwowego.

Wreszcie, na zakończenie działu o przywilejach, pragnę jeszcze wspomnieć o uprawnieniu ogólnie przyjętem i we wszystkich umowach ustalonem — umieszczenie godła państwa nad wejściem do konsulatu, wywieszanie na gmachu flagi państwowej z okazji uroczystości i dni świątecznych, oraz wywieszanie flagi na statkach, a nawet pojazdach, przy wykonywaniu czynności

urzędowych. Rozumie się, i jest to w konwencjach powiedziane *expressis verbis*, że wszystkie te oznaki zewnętrzne nie mogą być uważane, jako ustanawiające prawo azylu.

Prawa i przywileje personelu konsularnego.

A teraz, po zapoznaniu się z zakresem przywilejów konsularnych, musimy zastanowić się przez chwilę, czy z uprawnień, o których mówiłem, korzysta tylko konsul — kierownik urzędu, czy również i inni urzędnicy w skład personelu konsularnego wchodzący.

Jeżeli idzie o konwencje polskie, w odróżnieniu przedewszystkiem od konwencyj konsularnych, zawieranych w okresie przedwojennym przez różne państwa, — to we wszystkich umowach polskich, przywileje, o których mówiliśmy, rozbudowane są dość szeroko w tem znaczeniu, że przysługują one poza kierownikiem konsulatu również całemu sztabowi urzędników konsularnych.

Pod względem redakcyjnym, a także pod względem zasięgu, konwencje nasze różnią się nieco jedne od drugich. Stwierdzić można w każdym razie, że niema ani jednej umowy polskiej, któraby jakikolwiek przywilej ograniczała li-tylko do osoby kierownika. Natomiast wszystkie umowy nasze rozciągają przywileje na cały personel etatowy, a niektóre umowy idą jeszcze dalej i znaczną część przywilejów przyznają nawet personelowi nieetatowemu, pod warunkiem jednak, że personel ten posiada obywatelstwo państwa wysyłającego.

Najszerzej i w sposób najbardziej precyzyjny określony jest personel, z przywilejów korzystający, w konwencji polsko-francuskiej; w art. 3 tej umowy wyliczeni są (dla stron obu) poza kierownikami urzędów konsularnych, konsulowie przydzieleni i konsulowie zastępcy, wice-konsulowie, attachés i sekretarze kancelaryjni, kanclerze, praktykanci kancelaryjni, attachés i sekretarze konsularni, tłumacze i pracownicy kancelaryjni — to wyliczenie obejmuje właściwie cały personel konsulatu.

Natomiast, umowa polsko-turecka wylicza w art. 5 poza konsulami tylko wicekonsulów, szefów kancelarji, attachés i sekretarzy konsularnych; w „protokóle podpisania" tej umowy powiedziane jest ponadto (wskazuję na tę stypulację, jako na pew-

ne novum w praktyce międzynarodowej), że inni zawodowi urzędnicy konsularni, poza wyszczególnionymi w art. 5, będą również korzystali ze zwolnień od podatków bezpośrednich, od majątku ruchomego (tylko z tego jedynego przywileju). Jednakże liczba tych urzędników nie będzie mogła przekraczać 4-ch osób dla konsulatów generalnych, 3-ch dla konsulatów i wicekonsulatów.

Inny wypadek liczbowego ograniczenia personelu w praktyce polskiej, ograniczenia zasadniczego, a nie jedynie z punktu widzenia przyznanych pewnych przywilejów, spotykamy w umowie polsko-sowieckiej; w myśl art. 3 tej konwencji, liczba personelu konsulatów, włącznie do niższego personelu pomocniczego (szoferzy, woźni i t. p.) będzie ustalona dla każdego poszczególnego konsulatu w drodze specjalnego porozumienia się stron.

W praktyce innych państw spotykamy również, aczkolwiek niezmiernie rzadko, wypadki ograniczenia liczby personelu, korzystającego z przywilejów konsularnych. Jedyne wypadki, jakie mogę zacytować, dotyczą umowy niemiecko-sowieckiej, która poszła za przykładem umowy polsko-sowieckiej, oraz umów estońsko-amerykańskiej z 1925 r. i łotewsko-amerykańskiej z 1928 roku, na które już się powoływałem, i które w swych protokółach dodatkowych ograniczają liczbę urzędników korzystających ze zwolnienia od podatków do 5 osób na każdy konsulat.

Ochrona lokalu i archiwum konsularnego.

Wszystkie konwencje konsularne, poza ochroną osoby konsula i jego personelu, o czem właśnie mówiliśmy, zawierają specjalne przepisy, mające na celu ochronę archiwum konsulatu, dokumentów doń należących, a w wielu wypadkach również i całego lokalu urzędowego konsulatu.

Konwencje polskie nie są jednolite pod tym względem. Jedne ustalają immunitety szersze inne węższe.

Konwencja polsko - francuska i konwencja polsko - turecka ustalają zasadę, ogólnie przyjętą zresztą w praktyce międzynarodowej, że archiwa konsularne są zawsze nietykalne i że pod żadnym pozorem władzom miejscowym nie wolno przeglądać lub zatrzymywać papierów, dokumentów i rejestrów należących

do archiwum. Na konsulu zaś ciąży obowiązek przechowywania urzędowych papierów i dokumentów oddzielnie od ksiąg, papierów i dokumentów osobistych.

Pozostałe nasze konwencje immunitet ten rozszerzają.

Umowy nasze z Łotwą, z Estonją, z Jugosławją, z Belgją i Rumunją przewidują poza nietykalnością samego archiwum również i nietykalność całego lokalu urzędowego konsulatu, ustalając, że władze miejscowe nie mogą pod żadnym pozorem wkraczać do lokalu urzędowego, z wyjątkiem jednakże wypadku, kiedy chodzi o dochodzenie z powodu przestępstwa, za które w myśl ustaw miejscowych przewidzianą jest kara więzienia powyżej jednego roku, lub kara cięższa, ale i w tym wypadku , nie wolno władzom przeglądać lub zatrzymywać papierów urzędowych w lokalu konsulatu znajdujących się. Wyjątek, który zacytowałem, stworzony jest w interesie wymiaru sprawiedliwości, w wypadkach kiedy chodzi o ciężkie przestępstwo.

Umowa polsko - sowiecka zaś idzie jeszcze dalej w zapewnieniu nietykalności lokalu konsularnego i nie przewiduje nawet tego wyjątku na rzecz wymiaru sprawiedliwości. Art. 10 umowy polsko - sowieckiej zawiera postanowienie, w myśl którego biura konsulatu, archiwum konsulatu i urzędowa korespondencja konsulatu są nietykalne; konsul może jednak zezwolić na dokonanie rewizji lub oględzin w biurach konsulatu, w wypadkach kiedy uzna on to za wskazane. Możność udzielenia zgody konsula na wkroczenie władz do biura konsularnego w żadnym stopniu nie pomniejsza immunitetu nietykalności lokalu konsulatu. Stypulacja ta przewiduje raczej te wypadki, kiedy wezwanie władz i ich wkroczenie do lokalu leżałoby w interesie samego konsulatu; n. p. kiedy konsul, w razie dokonania w lokalu urzędowym morderstwa, czy włamania wezwałby władze miejscowe dla przeprowadzenia dochodzenia.

Pragnę podkreślić jeszcze jeden moment dość ciekawy, a spotykający się rzadko w praktyce międzynarodowej. Mianowicie: art. 10 konwencji polsko - sowieckiej, mówiąc o nietykalności korespondencji konsulatu, ma na myśli nietylko korespondencję, znajdującą się w drodze, wysłaną, czy to za pośrednictwem poczty, czy też przez własnego gońca.

Mówiąc o nietykalności lokalu konsularnego w stosunkach polsko - sowieckich, chcę raz jeszcze przypomnieć że lokale kon-

sulatów polskich w Charkowie i Mińsku korzystają z bezwzględnej nietykalności, narówni z lokalem Poselstwa Polskiego w Moskwie, a to na mocy specjalnego porozumienia z 1923 r., o którem już mówiłem.

Z zakresu stosunków polsko - sowieckich, pragnę zwrócić uwagę na jeden jeszcze przepis umowny, który jest inowacją w stosunkach międzynarodowych. Mianowicie: w drodze wymiany not, podpisanych równocześnie z konwencją konsularną, ustalono, że przedstawicielstwo dyplomatyczne i konsulaty korzystają z prawa wzajemnego przesyłania korespondencji urzędowej, przewożonej przez urzędników wspomnianych urzędów i opieczętowanej pieczęcią urzędu wysyłającego. Korespondencja w ten sposób przewożona nie podlega w żadnym wypadku ani zatrzymaniu, ani otwarciu. Noty ustalają ponadto, że waga każdej przesyłki nie może przekraczać pewnego maximum (6 klg.) i liczba tych przesyłek w miejscu jest również ograniczona (każdy konsulat ma prawo wysyłać 2 posyłki miesięcznie pod adresem innego konsulatu lub poselstwa, poselstwo zaś 1 przesyłkę miesięcznie). Jest to, jak widzimy, organizacja „sui generis" służby kurjerskiej wewnątrz kraju; jest to jedyny jak dotąd, wypadek w praktyce międzynarodowej.

Jeżeli idzie o praktykę innych państw w zakresie nietykalności archiwum i lokalu, to praktyka ta nie jest jednolita.

Niektóre umowy, jak np. włosko - czechosłowacka, włosko-jugosłowiańska, belgijsko - estońska, jugosłowiańsko - czechosłowacka — przewidują jedynie nietykalność archiwum i zawartych w niem dokumentów, natomiast nie zabezpieczają zupełnie nietykalności lokalu; inne zaś umowy jak np. niemiecko - estońska i austrjacko - estońska zawierają stypulację gwarantującą nietykalność zarówno archiwum, jak i całego lokalu, na wzór umów polskich, które wyszczególniłem. Umowa niemiecko - sowiecka wzoruje się całkowicie na umowie polsko - sowieckiej, przewidując ponadto jeszcze nietykalność prywatnego mieszkania konsula.

W ten sposób zakończyliśmy dział, w którym starałem się wskazać na prawa i przywileje konsulów. Jak widzimy rozpiętość przywilejów i immunitetów w praktyce międzynarodowej jest dość duża.

Funkcje konsula.

Przechodzimy obecnie do działu, w którym poddamy analizie sposób określania funkcyj konsularnych w konwencjach konsularnrnych.

Obrona praw i interesów obywateli — jako funkcja państwowa.

Główną, najważniejszą funkcją konsula jest, jak wiadomo, obrona praw i interesów swoich współobywateli zagranicą.

Polska Ustawa o Organizacji Konsulatów i o czynnościach konsulów z 1924 r. wyraźnie funkcje te w art. 1 i 15 podkreśla. Wszystkie inne państwa stały zawsze na tem stanowisku, dla wielu państw, ta właśnie funkcja konsula, funkcja opiekuńcza, była przez długie lata jedyną racją bytu służby konsularnej. Wydawało się to tak oczywistem, że żadna z konwencyj przedwojennych nie wspominała nawet o tej podstawowej funkcji i nie określała jej *expressis verbis*. W umowach przedwojennych opisywano w sposób szczegółowy pomoc, jaką konsul może okazywać swoim współobywatelom, czy to z okazji likwidacji spadków, czy w zakresie prawno - formalnym, działając jakc notarjusz, czy urzędnik stanu cywilnego, czy jako opiekun małoletnich, czy wreszcie, jako opiekun statków pływających pod banderą jego państwa — ale nigdzie nie wspomniano o tem, że może on bronić praw i interesów swoich współobywateli.

Ta zasadnicza funkcja konsula została sformułowana w sposób pozytywny po raz pierwszy dopiero w konwencjach przez Polskę zawartych. We wszystkich naszych konwencjach spotykamy postanowienie, w myśl którego konsulowie mają prawo wykonywania opieki nad obywatelami państwa wysyłającego i bronienia na podstawie prawa międzynarodowego i zwyczajów międzynarodowych wszelkich praw i interesów tych obywateli. Obecność tego rodzaju stypulacji w konwencji konsularnej ma nietylko znaczenie teoretyczne, jako potwierdzenie zwyczaju międzynarodowego, lecz jest też niezmiernie ważna z punktu widzenia praktycznego.

Najbardziej szczegółowo opracowana konwencja nie jest w stanie przewidzieć wszystkich spraw i wszystkich wypadków, kiedy obywatel danego państwa, przebywający zagranicą, będzie

musiał odwołać się do pomocy, czy opieki swego konsula. Stypulacja więc, o której mówimy, wypełnia wszystkie możliwe „luki" nawet w najbardziej przewidującej umowie. Ta stypulacja służy dzisiaj, jako *lex generalis*, wszystkie pozostałe zaś stypulacje, dotyczące poszczególnych funkcyj konsula stanowią *lex specialis*.

Stwierdzić możemy, że wszystkie państwa, które zawarły pomiędzy sobą konwencje konsularne później niż Polska, stypulację tę wślad za Polską w umowach swoich przyjęły.

Inne funkcje konsula.

A teraz zbadamy kolejno poszczególne specjalne funkcje konsula, mianowicie: 1) jako władzy administracyjnej, 2) jako notarjusza i tłumacza przysięgłego, 3) jako urzędnika stanu cywilnego, dalej, 4) funkcje konsula w zakresie likwidacji spadków, 5) w zakresie opieki nad małoletnimi i bezwłasnowolnymi, wreszcie 6) funkcje konsula w stosunku do marynarki swego kraju.

Przy omawianiu poszczególnych działów będę zwracał uwagę na pewne postanowienia natury specjalnej, które zawarte są jedynie w niektórych konwencjach, z uwagi na specjalne interesy, jakie mogą zachodzić w stosunkach Polski z danem państwem.

Konsul — jako władza administracyjna.

Jeżeli idzie o funkcje konsula, jako władzy administracyjnej, to czynności z tego tytułu wykonywane są tak różnorodne i tak obszerne, że nawet w najbardziej szeroko ujętej formułce redakcyjnej nie da się ująć całokształtu spraw i dlatego, właśnie w tej dziedzinie, dużą rolę odgrywa stypulacja ogólna w obronie praw i interesów, o której przed chwilą mówiłem.

W sposób najszerszy ujmuje dział funkcyj administracyjnych konwencja polsko - sowiecka, która w art. 12 przewiduje, że konsulowie mają prawo prowadzenia matrykuły, wydawania obywatelom swoim paszportów lub innych dowodów osobistych, jak również zaświadczeń w związku z wykonywanemi przez konsulów czynnościami urzędowemi, przyjmowania od obywa-

teli swoich na przechowanie wszelkiego rodzaju mienia, oraz wizowania paszportów, świadectw pochodzenia towarów i tym podobnych dokumentów.

Jak wspomniałem, zacytowana formułka jest najszerszą, żadna z pozostałych umów konsularnych przez Polskę zawartych nie mówi np. nic o prawie przyjmowania na przechowanie wszelkiego rodzaju mienia; jasnem jest, że w stosunkach z innemi państwami czynność ta nie posiada może tak dużego znaczenia praktycznego jak w stosunkach polsko - sowieckich; z drugiej strony, brak podobnej stypulacji w innych umowach, bynajmniej nie wyklucza możności przyjmowania na przechowanie depozytów.

Wszystkie nasze konwencje konsularne przewidują, oczywista, prawo wystawiania paszportów; jest to — zdawałoby się— czynność konsularna tak naturalna, że mogłaby być dokonywana bez żadnej specjalnej stypulacji; dlatego też w żadnej umowie konsularnej z okresu przedwojennego nie spotykamy postanowień, dotyczących prawa wystawiania paszportów, zaś wszyscy konsulowie całego świata zawsze paszporty wystawiali.

Dopiero w konwencjach polskich po raz pierwszy zostało to uprawnienie sformułowane *expressis verbis*.

Trudności, na jakie napotkały pertraktacje na temat tej, zdawałoby się tak prostej i błahej funkcji, świadczą najlepiej o użyteczności sformułowania, o którem mówimy.

Świadczą o tem również i zastrzeżenia, poczynione w tekście niektórych naszych konwencyj, z okazji stypulacji o paszportach.

Zastanówmy się przez chwilę, dlaczego czynność tak prosta, która przed wielką wojną nie zasługiwała nawet na wzmiankę w tekście umów konsularnych, mogła nabrać takiej wagi w okresie powojennym. Powód jest bardzo prosty:

Z jednej strony, po zakończonej wojnie, w wyniku której powstał szereg nowych państw, w wyniku której granice różnych państw się zmieniły, — po wejściu w życie traktatów pokojowych — zagadnienie „obywatelstwa" stało się sprawą ważną i przyznać trzeba w wielu wypadkach sprawą zawiłą.

Z drugiej strony: ruch migracyjny, który w okresie powojennym przybrał rozmiary masowe (zwłaszcza jeżeli idzie o migrację zarobkową, robotniczą), również wysunął na porządek

dzienny sprawę obywatelstwa i w wielu wypadkach nadał jej charakter drażliwy.

Stąd czynność wydawania paszportów, jako dokumentów stwierdzających obywatelstwo, stała się czynnością ważną. Charakterystyczne jest np. zastrzeżenie zawarte w art. 22 konwencji polsko - francuskiej, który w pierwszym ustępie ustala prawo konsula do wydawania paszportów obywatelom swojego państwa, a w drugim ustępie mówi, że: „z tych paszportów można będzie korzystać wobec władz miejscowych w granicach, w jakich przewidują to zwyczaje, oraz pozwalają ustawy i przepisy państwa przyjmującego".

Co to znaczy praktycznie? To znaczy, że jeżeli w przyszłości na skutek konfliktu praw powstanie w stosunkach pomiędzy kontrahentami stan rzeczy, który zwie się podwójnem obywatelstwem, wówczas każda ze stron będzie mogła nie uznawać paszportów wystawionych przez konsula drugiej strony.

Drugie zastrzeżenie z tej dziedziny spotykamy w protokóle dodatkowym do art. 12 konwencji polsko - sowieckiej, który przewiduje, że osobom, które optowały na rzecz obywatelstwa jednej z Układających się stron w trybie art. VI Traktatu Pokoju z 1921 r., i które nie wyjechały jeszcze z terytorjum strony drugiej, konsulowie będą wydawali paszporty jedynie w porozumieniu z właściwemi władzami miejscowemi w każdym poszczególnym wypadku.

Jeżeli idzie o ten ogólny zakres kompetencyj administracyjnych, to praktyka innych państw po wojnie jest dość jednolitą i nie odbiega ona znacznie od praktyki przedwojennej; należy jedynie zaznaczyć, że niektóre państwa, za przykładem Polski, zaczęły stypulować prawo o wydawaniu paszportów.

Mówiąc o funkcjach administracyjnych pragnę zwrócić uwagę na pewne postanowienia w polskich umowach konsularnych, które nieznane są w umowach innych państw.

Otóż, w konwencji polsko - sowieckiej art. 13 przewiduje, że konsulowie mają prawo żądać od władz miejscowych, które mają obowiązek, w miarę możności, wydawać różne dokumenty, jak· wypisy i odpisy aktów urodzenia, ślubu, zejścia, aktów uprawnienia dzieci nieślubnych, i innych aktów stanu cywilnego świadectwa szkolne, dyplomy uniwersyteckie, akta stanu służby, wypisy i odpisy dokumentów sądowych i administracyjnych

oczywista o ile dokumenty te dotyczą osób, lub interesów obywateli państwa wysyłającego.

Podobne stypulacje, dotyczące jednak wyłącznie aktów stanu cywilnego, spotykamy także w konwencji polsko - tureckiej i polsko - estońskiej.

Jaki jest cel tych stypulacyj? Wiadomem jest, że przed wojną, w okresie zaboru, wielotysięczne, a można nawet powiedzieć, miljonowe rzesze Polaków zamieszkiwały na obszarach dawnego Imperjum Rosyjskiego; wielu Polaków tam się rodziło, tam odbywało studja, tam zawierało związki małżeńskie, tam zarobkowało. Polacy ci, którzy po wojnie stali się obywatelami polskimi, muszą mieć możność otrzymywania dokumentów ich dotyczących, a które niezbędne są dla ich egzystencji. W interesie tej kategorji obywateli polskich, stypulacje te przyjęte zostały w umowach z Rosją Sowiecką, z Łotwą i Estonją.

Stypulacje tego rodzaju, dotyczące jedynie aktów stanu cywilnego spotykamy również w konwencjach zawartych przez Polskę, z Rumunją, Belgją, Jugosławją i Francją. Jeżeli idzie o te państwa, a w pierwszym rzędzie o Francję i Belgję, to przepisy o prawie żądania wypisów z aktów stanu cywilnego zostały przyjęte w interesie licznych rzesz wychodźtwa zarobkowego.

Dość ciekawy jest przepis końcowy art. 21 konwencji polsko-francuskiej, w myśl którego dokumenty potrzebne dla zawarcia małżeństwa będą uwierzytelniane bezpłatnie przez przedstawicieli dyplomatycznych lub konsularnych obu układających się stron. Ten charakterystyczny przepis w umowie międzynarodowej ma na celu ułatwienie, powiedzmy nawet faworyzowanie związków małżeńskich wśród emigracji.

Pragnę jeszcze podkreślić, że omawiane stypulacje należą do tej kategorji przepisów, o których wspomniałem na wstępie mojego wykładu, wskazując, że bynajmniej nie muszą one być zawarte w konwencji konsularnej; mogą one być z równem powodzeniem sformułowane w jakiejkolwiek umowie, handlowej, osiedleńczej czy innej.

Drugą stypulację, również charakterystyczną, aczkolwiek dotyczącą zupełnie innej dziedziny, znajdujemy w konwencji polsko - francuskiej. Art. 20 umowy naszej z Francją przewiduje w pierwszym swoim ustępie, że renty i odszkodowania, należne za wypadki przy pracy, mogą być wypłacane na ręce konsulów

państwa, którego obywatelem jest osoba, której renta lub odszkodowanie przysługuje, o ile osoba ta znajduje się poza granicami państwa przyjmującego. Drugi ustęp tego artykułu stwierdza, że pokwitowania doręczone przez konsulów zwalniają towarzystwa ubezpieczeń, jak i inne zainteresowane osoby.

Z tekstu tego wynika, że konsul jest *ipso iure* przedstawicielem nieobecnych rentobiorców. Jest rzeczą jasną, jak doniosłe znaczenie praktyczne posiada, z punktu widzenia interesów polskich, to postanowienie umowy polsko - francuskiej z uwagi na wielotysięczne rzesze polskiej emigracji robotniczej na terytorjum Francji przebywającej.

Pozostałe konwencje polskie tego rodzaju postanowień nie zawierają. Natomiast niektóre państwa, w swych konwencjach konsularnych przewidują również prawo konsula do inkasowania w imieniu swoich współobywateli rent i innych świadczeń społecznych. Tytułem przykładu można wskazać na konwencje konsularne, zawarte przez Włochy z Czechosłowacją i z Jugosławją, oraz na konwencję jugosłowiańsko-czechosłowacką.

Dla ścisłości pragnę zaznaczyć, że w konwencjach przedwojenych tego rodzaju stypulacyj nie znano. Dopiero w dobie powojennej, w związku z rozwojem z jednej strony ustawodawstwa społecznego w poszczególnych państwach, z drugiej strony w związku z ruchem emigracyjnym sfer robotniczych — podobne stypulacje w konwencjach konsularnych okazały się pożytecznemi, a nawet niezbędnemi.

Konsul — jako notarjusz i jako tłumacz przysięgły.

Przechodząc teraz do czynności konsula, jako notarjusza, pragnę stwierdzić na wstępie, że wszystkie polskie umowy konsularne są w tym zakresie dość jednolite, pomimo pewnych różnic redakcyjnych; zakres zaś kompetencyj konsula jest dość szeroko nakreślony.

W stosunku do własnych obywateli konsul ma prawo przyjmować i sporządzać wszelkie akta prawne, jednostronne i dwustronne, jak również i rozporządzenia ostatniej woli (testamenty).

Ponadto, konsul ma prawo przyjmować i sporządzać w charakterze notarjusza wszelkie akty, niezależnie zupełnie od oby-

watelstwa stron, pod warunkiem jednak, aby akty te odnosiły się do mienia znajdującego się na terytorjum jego państwa, bądź też do czynności mających być dokonanemi, lub do wszelkich praw, mających wywrzeć skutki prawne na terytorjum państwa, które konsula mianowało.

Wreszcie, konsul ma prawo uwierzytelniać podpisy i znaki ręczne swoich współobywateli, ma on również prawo uwierzytelniać lub tłumaczyć wszelkiego rodzaju akty i dokumenty, pochodzące od władz lub urzędników jego państwa, lub państwa przyjmującego.

Akty i dokumenty, jak również tłumaczenia, odpisy i wyciągi, wystawione lub uwierzytelnione przez konsula z zachowaniem formy, przewidzianej przez przepisy jego państwa, są uznawane w państwie siedziby konsula, jako akty i dokumenty autentyczne i mają tę samą wiarogodność i tę samą moc dowodową, tak w sądownictwie, jak i wobec administracji, jak gdyby były wystawione, tłumaczone lub uwierzytelnione przez notarjusza, urzędnika publicznego, lub zaprzysiężonego tłumacza w państwie siedziby konsula.

Pragnę nadmienić, że wszystkie konwencje zawierają zastrzeżenie, że konsulowie nie mogą sporządzać aktów prawnych, dwustronnych, dotyczących przeniesienia prawa własności (kupna — sprzedaży) na nieruchomościach lub mających na celu ich obciążenia (hipoteki).

Jeżeli idzie o praktykę międzynarodową, czy to przedwojenną, czy powojenną, to jest ona dość jednolita, i konwencje polskie prawie, że nie odbiegają od ogólnie przyjętej linji.

Nie ulega wątpliwości, że dla obywatela jakiegokolwiek państwa, przebywającego zagranicą, jest to wielkiem udogodnieniem, jeżeli może on zwrócić się do swojego konsula dla załatwienia ważnych spraw familijnych czy majątkowych, wymagających sporządzenia aktu notarjalnego.

Główny cel stypulacyj, nadających konsulom prawo działania w charakterze notarjusza jest następujący:

W wielu sprawach zarówno familijnych, jak i majątkowych (darowizna, umowa przedślubna, pełnomocnictwo kupna, sprzedaży i t. p.), zachodzi konieczność zastosowania, przy sporządzaniu aktu prawnego, zasady „statutu personalnego", w myśl

której to zasady dany akt prawny winien być oparty na ustawodawstwie ojczystem strony, względnie stron.

W większości wypadków, miejscowy notarjusz nie zna ustawodawstwa obcego, które jest ustawodawstwem ojczystem danego obywatela i które winno być zastosowane, i wobec tego odmówi sporządzenia aktu, lub też zażąda uprzednio przedstawienia dowodu o brzmieniu tego ustawodawstwa, dowodu w odpowiedniej formie sporządzonego, przedstawienie którego może być utrudnione, lub też może wymagać dłuższego okresu czasu.

Tak samo, jeżeli idzie o tłumaczenia dokumentów; na terytorjum państwa, gdzie przebywa cudzoziemiec może nie istnieć tłumacz przysięgły, znający język ojczysty tego cudzoziemca, w którym to języku sporządzony jest dokument, niezbędny dla załatwienia ważnej sprawy.

Wszystkie te trudności zostają usunięte z chwilą przyznania konsulowi uprawnień notarjusza i tłumacza przysięgłego. Zarówno więc z punktu widzenia emigracyjno - opiekuńczego, jak i z punktu widzenia stosunków handlowych pomiędzy układającemi się państwami, ten dział funkcyj konsula ma doniosłe znaczenie praktyczne.

Jest rzeczą oczywistą, że konsul może wykonywać przewidziane w umowie międzynarodowej czynności notarjusza i tłumacza przysięgłego tylko wówczas, kiedy do pełnienia tych funkcyj upoważniony jest przez ustawy swego państwa.

Jeżeli idzie o praktykę polską, to konsulowie Rzeczypospolitej nie są *ipso iure* upoważnieni do pełnienia czynności notarjalnych i funkcyj tłumacza przysięgłego. Art. 19 naszej Ustawy o Organizacji konsulatów i o czynnościach konsulatów z 1924 r. przewiduje, że uprawnienia notarjalne i czynności tłumacza przysięgłego mogą konsulowie wykonywać tylko na zasadzie i w granicach imiennego osobnego upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych, udzielonego w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości.

Od czasu wejścia w życie ustawy do dnia dzisiejszego, upoważnienia udzielone przez Ministra Spraw Zagranicznych Konsulom Rzeczypospolitej, dotyczą bardzo nieznacznej części funkcyj, przewidzianych przez samą ustawę i przez polskie umowy konsularne. Upoważnienia te dotyczą mianowicie: stwierdzania zgodności odpisów z oryginałami dokumentów

i zgodności przekładów z oryginałami lub odpisami, uwierzytelniania podpisów i znaków ręcznych. Przypominam, że legalizacje dokumentów, w myśl art. 18 i 19 Ustawy, specjalnego imiennego upoważnienia nie wymagają.

W praktyce więc zakres czynności notarjalnych konsulów polskich jest bardzo ograniczony.

Dlatego też obywatele polscy, zagranicą przebywający, natrafiają niekiedy na poważne trudności przy regulowaniu owych spraw familijnych i majątkowych. Zmuszeni są częstokroć przedstawiać obcym notarjuszom dowody o brzmieniu ustawy polskiej, mającej być zastosowaną dla danej sprawy.

Dowody tego rodzaju wydawane są przez niektórych konsulów polskich pod postacią opinij prawnych na piśmie, czyli t. zw. *„certificat de coutume"*; pragnę zaznaczyć, że, rzecz prosta, honorowanie tego rodzaju dowodów, przez konsulów polskich wydawanych, zależy wyłącznie od uznania i dobrej woli miejscowych notarjuszy.

Należy spodziewać się, że z chwilą wejścia w życie nowego, zunifikowanego ustawodawstwa notarjalnego, kompetencje notarjalne konsulów polskich będą mogły być w znaczny sposób rozszerzone, co niewątpliwie przyniesie wielkie korzyści szerokim rzeszom obywateli na obczyźnie.

Z zakresu funkcyj konsula, jako tłumacza, pragnę jeszcze zwrócić uwagę na pewną stypulację w konwencji polsko-francuskiej, dość charakterystyczną i jedyną w praktyce polskiej; nieznaną również w praktyce innych państw.

Mam tu na myśli art. 19 Konwencji polsko - francuskiej, który przewiduje, że władze sądowe i administracyjne państwa przyjmującego mogą zwracać się do konsula z prośbą o występowanie w charakterze tłumacza, lub też delegowanie tłumacza do pomocy obywatelom państwa wysyłającego.

Artykuł ten sformułowany jest w sposób nieco specjalny, albowiem nie stypuluje on pozytywnie prawa konsula do występowania w charakterze tłumacza przed sądem, lecz przewiduje jedynie dla miejscowych władz możność zaproszenia konsula do pełnienia wspomnianej funkcji. Powód tego rodzaju sformułowania jest następujący: kontrahenci nie chcieli narzucić władzom, zwłaszcza władzom sądowym, konsula jako tłumacza. Cel zaś tej stypulacji jest jasny: zarówno w interesie wymiaru spra-

wiedliwości, jak i w interesie obywateli, zwłaszcza na terenie emigracyjnym, jakim jest teren Francji, chciano zepewnić możność korzystania z usług konsula jako tłumacza.

Konsul — jako urzędnik stanu cywilnego.

Funkcje konsula, jako urzędnika stanu cywilnego są w konwencjach polskich bardzo ograniczone; wszystkie umowy konsularne, które Polska zawarła, z wyjątkiem konwencji polsko-belgijskiej i polsko - rumuńskiej, upoważniają konsula do sporządzania aktów urodzenia i aktów zejścia, dotyczących obywateli państwa wysyłającego.

Jedynie konwencja polsko - sowiecka i polsko - turecka rozszerzają zakres kompetencji konsula, jako urzędnika stanu cywilnego, przyznając mu, poza sporządzaniem aktów urodzenia i aktów zejścia, jeszcze prawo udzielania ślubów, o ile obie osoby, wstępujące w związek małżeński, są obywatelami państwa wysyłającego.

Rzecz prosta — i konwencja przewiduje to *„expressis verbis"* — uprawnienia przyznane konsulom, nie zwalniają bynajmniej osób zainteresowanych od obowiązku rejestrowania wspomnianych aktów stanu cywilnego, czy też składania odpowiednich deklaracyj przed właściwemi władzami państwa przyjmującego, o ile ustawy tego państwa obowiązek taki ustalają.

Stypulacje, dotyczące prawa udzielania ślubów wymagają pewnego wyjaśnienia. Przedewszystkiem pragnę podkreślić, że w protokule dodatkowym do konwencji polsko - sowieckiej ustalono, że konsulowie będą udzielali ślubów jedynie w tych wypadkach, kiedy ustawy miejsca urzędowania konsula zezwalają na zawieranie ślubów cywilnych. Analogiczny przepis znajdujemy również w protokule dodatkowym do umowy polsko-tureckiej.

Jaka jest geneza tego zastrzeżenia?

Jak wszystkim Panom wiadomo, ustawodawstwo cywilne na obszarze Rzeczypospolitej nie jest ujednostajnione. Jedynie dawna ustawa niemiecka ustanawia śluby cywilne; dawna ustawa austrjacka dopuszcza śluby cywilne tylko w wyjątkowych wypadkach (instytucja t. zw. „Notziwilche"); zaś dawny ko-

deks b. Królestwa Polskiego i dawna ustawa rosyjska nie dopuszczają ślubów cywilnych i instytucji tej nie przewidują.

Otóż śluby cywilne, udzielone przez obcego konsula na ziemiach polskich, podlegających ustawodawstwu, które ślubów cywilnych nie dopuszcza, mogłoby być uznane, jako sprzeczne z porządkiem publicznym. Wobec tego ograniczono kompetencje konsulów w tym zakresie (chodzi tu oczywista przedewszystkiem o kompetencje konsulów obcych w Polsce) do terenów, na których miejscowe ustawodawstwo śluby cywilne dopuszcza.

Pragnę jeszcze nadmienić, że w protokóle dodatkowym umowy polsko - estońskiej przewidziane jest, że o ile jedna z układających się stron przyzna konsulom jakiegokolwiek trzeciego państwa prawo udzielania ślubów, wówczas prawo to, przy zachowaniu wzajemności, przysługiwać będzie w tym zakresie konsulom drugiej układającej się strony.

Pozatem należy stwierdzić, że stypulacje, zawarte w polskich umowach konsularnych dotyczące prawa udzielania ślubów, jak zresztą i prawa sporządzania aktów urodzenia i aktów zejścia, nie posiadają żadnego praktycznego znaczenia z punktu widzenia kompetencji konsulów polskich.

Art. 19 Ustawy z 1924 r., o którym już wspominałem, przewiduje dla wykonania czynności urzędnika stanu cywilnego, tak samo, jak i dla czynności notarjalnych, konieczność posiadania przez konsula specjalnego imiennego upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych, udzielonego w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Od czasu wejścia w życie omawianej ustawy do dnia dzisiejszego żadne upoważnienie do wykonywania czynności urzędnika stanu cywilnego, nie zostało żadnemu konsulowi udzielone. Zresztą pragnę nadmienić, że tego rodzaju upoważnienie nie mogło być udzielone chociażby z powodu braku, jak dotąd, przewidzianego w par. 3 artykułu 18 Ustawy, rozporządzenia wykonawczego, ustalającego zakres i sposób wykonywania przez Konsula czynności urzędnika stanu cywilnego.

Jeżeli idzie o praktykę międzynarodową, to niektóre umowy przewidują sporządzanie aktów urodzenia i aktów zejścia, jako jedyne czynności urzędnika stanu cywilnego, powierzone konsulom, inne zaś przewidują ponadto prawo udzielania ślubów. W tym zakresie spraw, praktyka obecna nie różni się niczem od praktyki międzynarodowej w dobie przedwojennej.

W praktyce międzynarodowej jeden tylko wypadek zasługuje na specjalną uwagę.

Otóż umowa niemiecko - sowiecka z 1925 r. przewiduje poza prawem sporządzania aktów urodzenia i zejścia oraz prawem udzielania ślubów, również prawo sporządzania aktów rozwodowych.

Uprawnienie to ma charakter jednostronny i dotyczy jedynie konsulów sowieckich na terytorjum Rzeszy Niemieckiej rezydujących; ponadto protokół końcowy ustala, że konsul ma wystawiać akta rozwodowe jedynie na wspólne żądanie obu małżonków i tylko osobom, które zawarły ślub przed konsulem.

Jest to jedyny w praktyce międzynarodowej wypadek przyznania konsulowi uprawnień w zakresie rozwodów.

Z punktu widzenia prawnego istnienie tego rodzaju stypulacji może być objaśnione w sposób następujący:

Ustawodawstwa wszystkich państw europejskich i pozaeuropejskich, które przewidują rozwód, ustalają, że rozwód jest orzeczeniem sądowem, jest wyrokiem czy to sądu cywilnego (państwowego), czy też sądu duchownego.

Władzą właściwą do orzekania rozwodu jest więc zawsze sąd. Natomiast, w myśl ustawodawstwa sowieckiego, rozwód ma charakter odmienny; nie jest on bowiem zawsze orzeczeniem władzy sądowej. Art. 90 i 91 Sowieckiego Kodeksu Cywilnego przewidują, że o ile zachodzi zgoda obu małżonków, to podanie o rozwód mogą oni wnieść według uznania bądź do sędziego ludowego, bądź do Urzędu Stanu Cywilnego; w jednym i drugim wypadku otrzymują oni automatycznie zaświadczenie o rozwodzie: zarejestrowana wola stron wystarcza, by rozwód nastąpił. Urzędnik stanu cywilnego, t. j. urzędnik administracji państwowej, może więc wydawać zaświadczenia o rozwodzie bez żadnego orzeczenia; orzeczenie sędziego ma miejsce jedynie w wypadku, kiedy niema zgody pomiędzy małżonkami i prośbę o rozwód wnosi jedna strona.

A więc z punktu widzenia prawa sowieckiego, konsul, jako urzędnik administracji państwowej może, rzecz prosta, w pewnych wypadkach (mianowicie kiedy jest zgoda stron) wykonywać funkcje rozwodowe, t. j. przyjmować podania i wydawać odpowiednie świadectwo o rozwodzie.

Natomiast trudniej jest wytłumaczyć sobie te funkcje, wykonywane przez konsula sowieckiego na terytorjum Rzeszy Niemieckiej, z punktu widzenia prawa niemieckiego, które zna rozwód jedynie, jako orzeczenie władzy sądowej. Niemcy dopuściły obcego konsula do wykonywania na swojem terytorjum czynności, którą same, na mocy swojego ustawodawstwa uważają, jako czynność sądu orzekającego. Jest to niewątpliwie bardzo ciekawy wypadek daleko idącego odchylenia od zasady suwerenności.

Funkcje konsula przy likwidacji spadków.

Przechodząc teraz do działu spadkowego, pragnę wyjaśnić przedewszystkiem, że w tym zakresie konwencje polskie nie są jednolite; różnice pomiędzy poszczególnemi naszemi umowami są nawet dość poważne; śmiało można powiedzieć, że pod każdym innym względem niema tak dużych rozbieżności pomiędzy naszemi umowami konsularnemi, jak pod względem spraw spadkowych.

Jedne umowy regulują, i to w sposób bardzo szczegółowy, zarówno kwestje prawa materjalnego, jak i prawa formalnego. Inne umowy znowu regulują wyłącznie kwestje prawa formalnego i to jeszcze w sposób bardzo różnorodny, gdyż w jednym wypadku przyznaje się Konsulowi daleko idące kompetencje w zakresie likwidacji spadków, w drugim ogranicza się rolę konsula. Wobec zbyt wielkiego zróżniczkowania poszczególnych konwencyj w zakresie spraw spadkowych, nie mam możności poddania analizie każdej umowy oddzielnie; postaram się jedynie scharakteryzować pokrótce grupy umów, zbliżonych do siebie.

Najszerzej rozbudowany jest dział spadkowy w konwencjach polsko - estońskiej i polsko - łotewskiej, które regulują przedewszystkiem szereg kwestyj z zakresu prawa materjalnego, czego nie czynią inne umowy polskie. Wspomniane umowy z Estonją i Łotwą omawiają np. samo prawo spadkobrania obywateli układających się stron, regulują następnie sprawę podatku spadkowego, który ma być wymierzony w tych samych rozmiarach, jak w stosunku do krajowców, wreszcie ustalają w razie otwarcia się spadku tak zwanych fidei comis'ów oraz los majątków bezdziedzicznych.

Pragnę podkreślić, że wszystkie te kwestje, które wyliczyłem, nie muszą bynajmniej być regulowane w konwencjach konsularnych, mogą one być z równem powodzeniem, co też przeważnie się dzieje, uregulowane w umowach osiedleńczych, lub w specjalnych umowach spadkowych.

Otóż te kwestje z zakresu prawa materjalnego, jak powiedziałem, spotykamy tylko w wymienionych dwóch umowach z Łotwą i Estonją. Większość zaś naszych umów konsularnych reguluje, z zakresu spraw spadkowych, jako najważniejsze, jedynie następujące kwestje:

1) kompetencję sądów dla rozstrzygania o prawach spadkowych oraz dla rozstrzygania o rozszczeniach do spadku, opartych na innych prawnych podstawach (np. wierzytelności).

We wszystkich umowach naszych przyjęta jest ta sama zasada, mianowicie: dla rozstrzygania o prawach spadkowych odnośnie do spadku ruchomego właściwemi są sądy państwa ojczystego spadkodawcy; odnośnie zaś do spadku nieruchomego — sądy państwa, w którem majątek nieruchomy się znajduje.

Dalej, wszystkie spory i roszczenia oparte na innym tytule prawnym, niż tytuł spadkowy lub zapis, — są zawsze rozstrzygane i to wyłącznie przez sądy państwa przyjmującego.

Poza umowami z Estonją, Łotwą i Turcją — inne konwencje polskie omawianej kwestji kompetencji sądów wogóle nie poruszają.

2) Natomiast, wszystkie bez wyjątku umowy polskie zawierają stypulację, w myśl której, w razie śmierci obywatela jednej z układających się stron, władze miejscowe obowiązane są powiadomić o tem niezwłocznie konsula, i dostarczyć mu, o ile możności, wiadomości, dotyczących istnienia testamentu, jak również dotyczących nazwiska i adresu ewentualnych spadkobierców.

Analogiczny obowiązek ciąży na konsulu w stosunku do władz miejscowych, o ile konsul był poinformowany pierwszy o wypadku śmierci.

Pod tym względem wszystkie nasze konwencje są jednolite, pomimo pewnych różnic redakcyjnych.

3) Jeżeli zaś idzie o aktywny udział konsula przy likwidacji spadków, to pod tym względem rozbieżności są znowu bardzo poważne.

Jednolite stanowisko zajmują wszystkie nasze konwencje tylko co do likwidacji spadku nieruchomego; ogólna zasada brzmi: wszystkie czynności należą do wyłącznej kompetencji władz miejscowych, które postępują według ustaw miejscowych i bez udziału konsula; konsul może jedynie otrzymać informacje o przebiegu likwidacji i o ostatecznym wyniku akcji likwidacyjnej.

Co się zaś tyczy likwidacji spadku ruchomego, to rola konsula określona jest w sposób bardzo różny w poszczególnych umowach.

Jedynie konwencje nasze z Estonją i z Łotwą przyznają konsulowi prawo opieczętowania spadku, spisania inwentarza, administrowania i likwidowania mienia spadkowego, przy ewentualnym współudziale władz miejscowych, współudziale, który może mieć miejsce, o ile w spadku zainteresowani są obywatele miejscowi.

Konwencja polsko - sowiecka stypuluje poprostu, że mienie spadkowe ruchome całkowicie przekazuje się konsulowi, który postępuje z niem w myśl przepisów w konwencji ustalonych.

Konwencja polsko - francuska zaś ustala, że główna rola przy likwidacji spadku ruchomego należy do władz miejscowych, jednakże przy współudziale konsula, który we wszystkich fazach likwidacji ma prawo bądź czynnie występować obok władz miejscowych, bądź wykonywać kontrolę. Konsul nie może naprz. samodzielnie opieczętować spadku, ale ma prawo żądać opieczętowania i brać przy tej czynności udział. Konsul nie jest sam ani administratorem, ani kuratorem masy spadkowej, ale ma prawo żądać wyznaczenia administratora czy kuratora, oraz żądać od nich następnie sprawozdań ze wszystkich faz likwidacji. Dopiero po ostatecznem zlikwidowaniu spadku, mienie spadkowe może być przekazane konsulowi.

Od tej zasady czyni umowa polsko - francuska jeden wyjątek, mianowicie: jeżeli idzie o spadki ruchome, których wartość nie przekracza kwoty 500 fr. (względnie 500 złotych, podług parytetu złota), to mogą one być przekazywane natychmiast i bez żadnych formalności konsulowi, który sam spadek likwiduje. Cel tej stypulacji jest oczywisty: na terenie emigracyjnym chciano wyeliminować z pod ogólnej procedury małe spadki robotnicze,

by uprościć sposób likwidacji i przyśpieszyć doręczenie spuścizny spadkobiercom.

Umowy polsko - belgijska i polsko - turecka, rozszerzają nieco, w porównaniu z umową polsko - francuską, kompetencje konsula i przewidują, że konsul ma prawo wejść w posiadanie całego mienia, należącego do spadku ruchomego i obowiązany jest następnie mieniem tem administrować, oraz likwidować spadek z zachowaniem formalności, w konwencji ustalonych. Umowa polsko - rumuńska kwestji tej wogóle nie porusza.

Wszystkie natomiast nasze umowy konsularne przewidują, w sposób jednolity, że mienie spadkowe pozostawione po śmierci marynarzy lub pasażerów, przekazywane jest całkowicie do dyspozycji konsula.

Jest rzeczą jasną, że z jednej strony, w spadku po osobach „przejezdnych" rzadko kiedy obywatele miejscowi są zainteresowani, z drugiej strony mienie spadkowe przejezdnych marynarzy czy pasażerów jest zazwyczaj bez większej wartości — wobec tego władze miejscowe mogą nie interesować się tą kategorją spadków.

Jedną z najważniejszych kwestyj, jaka w zakresie spraw spadkowych uregulowana jest, i to w sposób jednolity, we wszystkich naszych konwencjach konsularnych, jest sprawa uprawnienia konsula do reprezentowania *ipso iure* nieobecnych spadkobierców, obywateli państwa wysyłającego, we wszystkich sprawach, wynikłych z otwarcia, zarządu lub likwidacji spadków. W ten sposób konsul jest urzędowo uznawany, jako przedstawiciel tych spadkobierców, bez obowiązku dowodzenia swego pełnomocnictwa specjalnemi upoważnieniami.

Rzecz jasna, że stypulacja ta ma w praktyce bardzo doniosłe znaczenie i w sposób poważny upraszcza interwencje konsula w tych wypadkach, kiedy interwencja musi nastąpić natychmiast i uzyskanie pełnomocnictwa specjalnego mogłoby spowodować zwłokę, względnie kiedy nie można szybko odnaleźć spadkobierców, a interes masy spadkowej i spadkobierców wymaga interwencji konsula.

Zaznaczam, dla ścisłości, że jedna z pośród naszych umów konsularnych, mianowicie konwencja polsko-jugosłowiańska, nie zawiera wcale działu spadkowego, gdyż sprawy spadkowe w stosunkach polsko-jugosłowiańskich zostały już uprzednio uregulo-

wane w drodze umowy o pomocy prawnej, podpisanej w Belgradzie dnia 4 maja 1923 roku.

Co się tyczy powojennej praktyki międzynarodowej, to praktyka ta w zakresie spraw spadkowych jest tak samo zróżniczkowana, jak i w umowach polskich.

Jedne umowy szerzej ujmują i rozbudowywują dział spadkowy, inne posiadają stypulacje węższe. Wszystkie umowy natomiast przewidują podział mienia spadkowego na ruchomości i nieruchomości; wszystkie umowy — o ile kwestję tę wcgóle rozstrzygają — ustalają kompetencje sądów tak, jak to czynią umowy polskie.

Wszystkie prawie umowy przyznają konsulowi prawo do reprezentowania *ipso iure* nieobecnych spadkobierców.

Praktyka powojenna nie wniosła nic nowego do sposobu regulowania tych spraw w porównaniu z systemem przedwojennym, ani też nic nowego w porównaniu z umowami polskiemi.

Rola konsula przy ustanawianiu opieki i kurateli.

Przechodząc zkolei do działu o opiece nad małoletnimi, umysłowo-chorymi i innymi niezdolnymi obywatelami, pragnę przedewszystkiem stwierdzić, że w konwencjach konsularnych przez Polskę zawartych, spotykamy dwa systemy regulowania tego działu funkcyj konsula.

Według pierwszego systemu konsul sam posiada prawo wykonywania opieki, czy kurateli, lub też posiada prawo zorganizowania opieki; wyznaczenia opiekuna, wykonując samemu władzę nadopiekuńczą. Do tej grupy zaliczyć należy umowy z Estonją, z Łotwą, z Rumunją i z Rosją Sowiecką.

W myśl postanowień pierwszych trzech umów, konsul uprawniony jest do wykonywania opieki nad obywatelami małoletnimi, umysłowo-chorymi i niewłasnowolnymi i w tym celu ma prawo przedsiębrać, w granicach ustawodawstwa miejscowego, wszelkie środki, które uzna za wskazane. W umowie z Rumunją znajdujemy jeszcze dodatkową stypulację, stwierdzającą, że postanowienia konwencji konsularnej nie ograniczają w niczem praw konsulów i kompetencji władz miejscowych, przewidzianych przez konwencje Haskie 1902 i 1905 roku.

Konwencja polsko-sowiecka przyznaje konsulowi prawo sprawowania władzy nadopiekuńczej; konsul ma więc prawo zorganizować opiekę lub kuratelę i sprawować nadzór nad działalnością opiekunów, czy kuratorów.

Według drugiego systemu, konsulowi przysługuje jedynie prawo wskazania właściwej władzy miejscowej na konieczność ustanowienia opieki, lub kurateli; właściwa władza miejscowa zaś postępuje następnie według własnego uznania, stosując procedurę według ustaw miejscowych. Ten system został zastosowany w konwencjach z Francją, z Belgją, oraz z Turcją, z tą jednak różnicą, że konwencje z Francją i Belgją mówią tylko o małoletnich, umowa z Turcją zaś obejmuje poza małoletnimi wszystkie kategorje niezdolnych i niewłasnowolnych.

Zaznaczam, że umowa polsko-jugosłowiańska kwestji opieki nad małoletnimi wogóle nie reguluje.

Teoretycznie, różnica pomiędzy obydwoma systemami, o ile idzie o zakres kompetencji konsula, jest dość znaczna; w jednym wypadku konsul posiada efektywną władzę opiekuńczą względnie nadopiekuńczą, w drugim wypadku nie posiada żadnej władzy, lecz jedynie prawo inicjowania postępowania, zmierzającego do ustanowienia opieki. W praktyce jednak różnica ta sprowadza się do minimum. Z jednej strony konsul nigdy prawie sam funkcyj opiekuna, czy kuratora nie sprawuje; są to bowiem funkcje niezmiernie absorbujące i kłopotliwe, zwłaszcza na terenach emigracyjnych, gdzie wypadki wymagające ustanowienia opieki, czy kurateli liczyć można na setki, czy nawet na tysiące; jest rzeczą nie do pomyślenia, by konsul mógł chociażby ze względów czysto technicznych łączyć w swojej osobie funkcje opiekuna tak licznej rzeszy niezdolnych i niewłasnowolnych obywateli.

Z drugiej zaś strony w tych wypadkach, kiedy zorganizowanie opieki, czy kurateli, w myśl konwencji należy do władz miejscowych, konsul zaś, ze względu na specjalne zainteresowanie dla danej osoby niezdolnej, czy niewłasnowolnej, wyraziłby gotowość sprawowania osobiście funkcyj opiekuna, to należy przewidzieć, i praktyka zna takie wypadki, że władze miejscowe chętnie konsulowi tę opiekę powierzają, uważając go za najlepszego opiekuna.

Praktyka międzynarodowa innych państw, w zakresie funkcyj opiekuńczych i kuratorskich, nie różni się niczem od praktyki polskiej; w praktyce innych państw spotykamy znowu te same dwa systemy, o których przed chwilą mówiłem.

Funkcje konsula w zakresie spraw morskich.

Przechodzimy teraz do ostatniego działu spraw, regulowanych w konwencjach konsularnych, do działu spraw morskich.

Na wstępie pragnę podkreślić, że wszystkie przepisy tego działu we wszystkich konwencjach konsularnych wszystkich prawie państw są stereotypowe.

W okresie przedwojennym, przez dziesiątki lat we wszystkich umowach powtarzano te same stypulacje, w ten sam sposób zredagowane,.... nawet z temi samemi pomyłkami logicznemi i błędami drukarskiemi. Praktyka powojenna przejęła znowu prawie bez zmian te same postanowienia i te same redakcje. Nawet państwa, które nie posiadają wcale wybrzeża morskiego i nie posiadają też żadnej floty pod własną banderą, w umowach swoich stypulują bardzo obszerne postanowienia o czynnościach konsula w stosunku do marynarki, posługując się stereotypowemi formułkami. Tytułem przykładu można wskazać na artykuły 23 — 28 Konwencji konsularnej, zawartej pomiędzy Czechosłowacją a Jugosławją dnia 7 listopada 1928 r.

Jedyne odchylenie o pewnem znaczeniu merytorycznem (o którem jeszcze wspomnę później) od ustalonego typu sformułowań, stanowi umowa polsko-turecka.

Nie poddając głębszej analizie poszczególnych postanowień z działu morskiego, zamierzam jedynie poinformować pokrótce o kwestjach, które są przedmiotem tych stypulacyj.

Do wszystkich tych stypulacyj — zaznaczam — należy przystępować z punktu widzenia historycznego i należy pamiętać, że datują one, jak wspomniałem — z tego okresu, kiedy wszystkie państwa, nie posiadające jeszcze na owe czasy wielkich tradycyj morskich, otaczały troskliwą opieką swoje młode i rozwijające się dopiero marynarki handlowe.

Jakie są więc czynności konsula w stosunku do marynarki handlowej i wojennej?

Przedewszystkiem należy stwierdzić, że w stosunku do marynarki wojennej czynności te są bardzo nikłe i ograniczają się do funkcyj zasadniczej okazywania wszelkiej pomocy okrętom wojennym. Tak że wszystkie, szczegółowo opisane funkcje dotyczą właściwie tylko statków handlowych.

Otóż, zasadniczą funkcją konsula jest udzielanie wszelkiej pomocy i opieki okrętom i statkom swego państwa, które przebywają w portach jego okręgu konsularnego.

Jako czynności specjalne konwencje przewidują prawo przesłuchiwania kapitana i załogi, badania papierów okrętowych, ułatwiania odprawy statków, oraz dokonywania wszelkich z tem związanych formalności.

Jednem z ważniejszych postanowień, jest stypulacja, w myśl której miejscowym władzom sądowym i administracyjnym nie wolno dokonywać na statkach poszukiwań ani rewizji — rzecz prosta — prócz zwykłych rewizyj celnych i sanitarnych, — ani aresztowań, ani też podejmować innych czynności urzędowych, wymagających środków przymusowych, nie zawiadomiwszy o tem uprzednio konsula państwa, pod banderą którego statek pływa, poto, by umożliwić konsulowi obecność przy tych czynnościach.

Umowy ustalają sposób zawiadamiania konsula, oraz przewidują, w których to wyjątkowych sytuacjach władzom miejscowym wolno jest przystąpić do wspomnianych czynności pod nieobecność konsula.

Postanowienie to, jak również i szereg innych postanowień, o których będziemy mówili, ma na celu stworzenie *sui generis* fikcji eksterytorjalności dla statków handlowych, przebywających w wodach terytorjalnych (w portach) obcego państwa; ma ono na celu ograniczenie do minimum ingerencji miejscowych władz sądowych i administracyjnych, w sprawy, jeżeli tak wolno je nazwać, wewnętrzne statku.

Otóż właśnie w tym zakresie, umowa polsko-turecka stanowi wyłom w ogólnej praktyce międzynarodowej. Konwencja polsko-turecka nie zawiera zupełnie stypulacji, ograniczającej prawa władz miejscowych do wkroczenia na pokład statku obcego i do wykonywania na tym statku czynności, jakie uznają za konieczne. Poto, by pod tym względem wykluczyć wszelkie możliwe nieporozumienia przy interpretacji, umowa polsko-turecka

nie ogranicza się do zaniechania tradycyjnej formułki, o której mówiliśmy przed chwilą, lecz stypuluje w art. 18 (par. 6) w sposób pozytywny, że uprawnienia konsulów w zakresie żeglugi, opisane w poszczególnych paragrafach artykułu 18 ustalone są w sposób limitatywny i że nie mogą być w żadnym razie rozciągnięte na inne akty lub formalności. Drugi ustęp paragrafu 6 mówi wyraźnie, że w razie potrzeby właściwe władze miejscowe będą mogły przedsięwziąć, bezpośrednio na pokładzie statków państwa wysyłającego, czynności, mające na celu przeprowadzenie dochodzenia, poszukiwania, zajęcia, aresztowania i innych przymusowych czynności urzędowych.

Obecność tego rodzaju stypulacji, odbiegającej, jak widzimy, daleko od dotychczasowej praktyki międzynarodowej, tłumaczy się pewnem przeczuleniem ze strony Turcji nowoczesnej, oraz linją polityki prestige'owej, jaką kieruje się Rząd Republiki Tureckiej we wszystkich sprawach, a zwłaszcza w sprawach, związanych z życiem portowem w Konstantynopolu oraz z ruchem morskim na Bosforze.

Następnie, umowy konsularne ustalają, że konsulowi przysługuje wyłączne prawo nadzoru nad utrzymaniem wewnętrznego porządku na pokładzie statku; konsul sam powinien i może załatwiać wszelkie spory pomiędzy kapitanem i załogą. Władze miejscowe nie mogą ingerować w tym zakresie, chyba, że zaburzenia, które zaszły na pokładzie statku spowodowały zakłócenie spokoju publicznego na lądzie, ale i w tym wypadku wkraczają one na pokład w porozumieniu z konsulem.

Dalej, konsul ma prawo żądać od władz miejscowych aresztowania oraz odstawienia na pokład oficerów, marynarzy i wszystkich innych osób, należących w jakimkolwiek charakterze do załogi okrętów lub statków państwa wysyłającego, które zbiegły na terytorjum państwa przyjmującego; na żądanie konsula władze miejscowe zobowiązane są przetrzymywać zbiegów w więzieniach do czasu odstawienia ich zpowrotem na pokład lub do czasu odesłania ich do kraju inną drogą. Konwencje konsularne regulują w sposób szczegółowy zarówno formalności, jakich w podobnych wypadkach dokonać winien konsul, jak i maksymalny czas trwania aresztu.

Jest rzeczą oczywistą — i konwencje ustalają to *expressis verbis* — że powyższe uprawnienia konsula ustają i władze nie

mają obowiązku aresztowania ani wydania zbiegłego członka załogi, kiedy jest on obywatelem państwa, na terytorjum którego zbiegł. Wszystkie prawie umowy polskie stypulują tę samą „ekscepcję" na rzecz obywateli Wolnego Miasta Gdańska.

Nie ulega wątpliwości, że konwencje nadają w tym zakresie spraw konsulowi bardzo dużą władzę. Ciekawe jest, że na żądanie konsula mogą być aresztowani i wydani nawet oficerowie i marynarze okrętów wojennych; jest to ciekawy wyjątek z ogólnej zasady, przyjętej w międzynarodowem prawie publicznem, w myśl której nie podlegają ekstradycji osoby, które popełniły przestępstwa wojskowe, (np. dezerterzy). Otóż, w myśl umów konsularnych, dezerterzy z okrętów, t. j. „dezerterzy z armji morskiej" są wydawani.

Ciekawe omówienie z okazji postanowień o aresztowaniu i wydawaniu marynarzy, znajdujemy w umowie polsko-sowieckiej, a mianowicie w protokóle dodatkowym do art. 24 czytamy, że w tym zakresie spraw pomoc będzie okazywana konsulowi przez władze miejscowe jedynie o tyle o ile osoba, której powrotu na okręt, względnie na statek zażądano, nie jest oskarżona przez państwo, żądające jej wydania, o przestępstwo polityczne.

Otóż, tak daleko idące kompetencje konsula przy aresztowaniu i wydawaniu zbiegów z okrętów i statków mają swoje podstawy. Wiadomo, na jakie niebezpieczeństwo narażony jest statek, czy okręt pozostawiony bez załogi. Wszystkie państwa, troszcząc się o los swoich statków i okrętów płynących do obcych portów godzą się na wzajemne przyznanie tak daleko idących uprawnień konsulom, by chronić swoją flotę handlową, czy wojenną przed poważnem niebezpieczeństwem dezercji z pokładu. W praktyce jednak, w czasach dzisiejszych, konsulowie bardzo rzadko korzystają z przyznanych im w tym zakresie uprawnień.

Ponadto, konwencje przyznają konsulowi, znowu bardzo daleko idące kompetencje w akcji ratowniczej (w razie rozbicia się statku) oraz przy załatwianiu sprawy awarji. Wszystkie czynności związane z akcją ratowniczą statków, które ulegną rozbiciu, lub osiądą na mieliźnie (na wodach terytorjalnych) odbywać się mają pod kierownictwem konsula, któremu władze miejscowe powinny okazywać wszelką pomoc, o ile on jej żąda.

Co się tyczy awarji, to we wszystkich wypadkach kiedy w umowach pomiędzy armatorami, ładowcami i ubezpieczającymi nie będzie przepisów odmiennych, uszkodzenia, którym ulegną statki, mają być załatwiane przez konsula, chyba, że w sprawie tych uszkodzeń zainteresowani są obywatele państwa przyjmującego, lub państwa trzeciego, wówczas uregulowaniem tych spraw winny zająć się władze miejscowe.

Otóż znowu, w praktyce, w czasach dzisiejszych, konsulowie bardzo rzadko, albo też nigdy nie korzystają z tych szerokich uprawnień, jakie przyznają im konwencje w sprawach ratownictwa czy awarji. Dzisiaj każdy port posiada fachową organizację ratowniczą, technicznie przygotowaną i odpowiedzialną. Konsulowie zaś przeważnie nie posiadają technicznego przygotowania do pełnienia funkcji tak trudnej i tak odpowiedzialnej, jak kierownictwo akcją ratowniczą; w razie potrzeby więc, wykonanie tej akcji powierzają zawsze, specjalnie do tego powołanej, miejscowej organizacji ratowniczej.

Tak samo, jeżeli idzie o awarje; ustalenie odpowiedzialności i rozrachunki z tytułu uszkodzenia statku są bardzo trudną specjalnością z zakresu prawa morskiego; rzadko kiedy konsul jest specjalistą w tej dziedzinie i rzadko kiedy też podejmuje się tak trudnej i odpowiedzialnej misji, jak regulowanie spraw awarji.

Taki jest w ogólnych zarysach zakres uprawnień konsula w sprawach morskich, — ustalony w konwencjach polskich, które jak już wspomniałem pod względem zasadniczym nie odbiegają od praktyki międzynarodowej.

Zasada największego uprzywilejowania.

W ten sposób zakończyliśmy pokrótce nakreśloną charakterystykę poszczególnych zagadnień, regulowanych przez polskie umowy konsularne.

Jak widzimy, Polska, tak jak i wszystkie inne państwa, starała się w sposób możliwie wyczerpujący i precyzyjny ustalić na rzecz swoich konsulów zakres uprawnień i możliwości w dziedzinie praktyki konsularnej.

Ale nawet najbardziej wyczerpujące i dokładne wyszczególnienie w konwencji wszystkich uprawnień i przywilejów nie daje

żadnemu państwu gwarancyj, że w czasie późniejszym kontrahent jego nie przyzna szerszych jeszcze uprawnień i dalej idących przywilejów jakiemuś trzeciemu państwu. By więc zabezpieczyć się od ewentualności nierównego traktowania, a z drugiej strony, by zapewnić sobie możność korzystania z wszelkich dodatkowych uprawnień czy szerszych przywilejów, wszystkie państwa, zazwyczaj, uzupełniają swoje umowy konsularne klauzulą największego uprzywilejowania. Dlatego też wszystkie konwencje polskie (z wyjątkiem umowy polsko-sowieckiej) zawierają stypulację klauzuli największego uprzywilejowania.

Wiadomo, że zarówno prawo międzynarodowe, jak i praktyka międzynarodowa, rozróżniają dwa systemy klauzuli największego uprzywilejowania: 1) klauzulę bezwarunkową, oraz 2) klazulę warunkową, czyli opartą na zasadzie „do ut des".

Od blisko 150 lat, t. j. od czasu sformułowania po raz pierwszy w traktacie handlowym francusko-amerykańskim z 1778 roku klauzuli warunkowej, trwa spór pomiędzy zwolennikami klauzuli bezwarunkowej, a zwolennikami klauzuli warunkowej, co do słuszności i celowości obu systemów, zwłaszcza w zakresie polityki handlowej.

Głębsza analiza tego problematu przekraczałaby zakres powierzonego mi wykładu. Nie omawiając więc w sposób bardziej szczegółowy tej kwestji zasadniczej, pragnę stwierdzić, że od początku swej praktyki traktatowej, Polska w zakresie konsularnym przyjęła system klauzuli największego uprzywilejowania warunkowej, t. j. klauzuli opartej na wzajemności, w odróżnieniu zresztą od swojej praktyki traktatowej w zakresie handlowym i osiedleńczym, w którym to zakresie stypulowała od początku klauzulę zwykłą, bezwarunkową. Polska wybrała dla swoich konwencyj konsularnych klauzulę warunkową, jako tę, która z jednej strony zapewnia w praktyce równość traktowania oraz, która z drugiej strony w sposób najbardziej skuteczny chroni interesy prestige'owe Państwa. Jeżeli Polska n. p. zawarłszy z państwem X umowę konsularną, w której obie strony zapewniły sobie pewien zakres uprawnień i przywilejów, zawarłaby następnie z państwem Y późniejszą umowę, w której uprawnienia i przywileje byłyby nakreślone w sposób szerszy, wówczas przy

zwykłej, bezwarunkowej klauzuli, państwo X mogłoby zażądać od Polski dla swoich konsulów szerszych uprawnień, nie przyznając bynajmniej na swojem terytorjum konsulom polskim tych samych praw; konsulowie państwa X byliby więc traktowani w Polsce lepiej, niż konsulowie polscy na terytorjum tego państwa.

Tę ewentualność wyklucza klauzula warunkowa. Jest ona ponadto tą klapą bezpieczeństwa, która pozwala na uregulowanie w sposób specjalny i odbiegający od zwykłej normy niektórych kwestyj wówczas, kiedy specjalny układ warunków tego wymaga.

Klauzula największego uprzywilejowania w swej formie warunkowej została sformułowana w sposób szeroki i jasny w umowach z Estonją, Łotwą, Jugosławją, Belgją i Rumunją; w umowach tych tekst klauzuli sformułowany jest w sposób następujący: „każda z układających się stron zobowiązuje się zapewnić ponadto drugiej stronie traktowanie na stopie narodu najbardziej uprzywilejowanego w zakresie ustanawiania konsulatów, jak i we wszystkiem, co dotyczy wykonywania czynności konsularnych oraz korzystania ze zwolnień, praw, przywilejów, immunitetów i zaszczytów. Strony zgadzają się jednak (w tem miejscu, podkreślam, przejawia się charakter warunkowy klauzuli), że żadna z układających się stron nie będzie mogła powoływać się na korzyści płynące z klauzuli największego uprzywilejowania, oraz żądać dla swoich urzędników konsularnych innych lub dalej idących zwolnień, praw, przywilejów, immunitetów i zaszczytów, niż te, które sama przyzna funkcjonarjuszom konsularnym drugiej strony".

Jak wynika z zacytowanego sformułowania, klauzula największego uprzywilejowania w wyliczonyh przed chwilą umowach, obemuje wszystkie trzy kategorje zagadnień: 1) ustanowienie konsulatów, 2) wykonywanie czynności i 3) przywileje i immunitety.

W umowie polsko-tureckiej, która zawiera klauzulę, sformułowaną w sposób podobny, klauzula ta obejmuje tylko dwie ostatnie kategorje zagadnień (wykonywanie czynności, oraz przywileje i immunitety). Wreszcie, w umowie polsko - francuskiej, klauzula największego uprzywilejowania obejmuje tylko jedną kategorję zagadnień, mianowicie: przywileje i immunitety.

Pragnę podkreślić, że klauzula w konwencji polsko-francuskiej, również o charakterze warunkowym, posiada redakcję zupełnie odmienną od zacytowanej przed chwilą; brzmi ona mianowicie w sposób następujący: „postanawia się ponadto, iż kierownicy urzędów konsularnych i urzędnicy służby konsularnej każdego z obu układających się państw, korzystać będą w drugiem państwie, pod warunkiem wzajemności, ze wszystkich przywilejów i prerogatyw, które są lub będą przyznane urzędnikom tego samego stopnia państwa najbardziej uprzywilejowanego".

Przyjmując od początku w swoich konwencjach konsularnych system klauzuli warunkowej, Polska dokonała pierwszego wyłomu w praktyce państw europejskich, które przez ubiegłe 60 lat stypulowały wyłącznie klauzulę bezwarunkową. Mówię w praktyce państw europejskich, gdyż przeciwnie Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, od końca osiemnastego stulecia aż do wybuchu wielkiej wojny w 1914 roku, stale i konsekwentnie stosowały klauzulę warunkową.

O tem, jakie tendencje w tej dziedzinie panowały jeszcze nazajutrz po wojnie, świadczy tak zwany Mały Traktat Wersalski zawarty w dniu 28/VI/1919 pomiędzy Głównemi Mocarstwami Sprzymierzonemi i Stowarzyszonemi, a Polską. Końcowy ustęp art. 13 tego Traktatu ustala, że konsulowie korzystać będą ze wszystkich przywilejów, zwolnień i wszelkiego rodzaju immunitetów, które są lub będą zapewnione konsulom narodu najbardziej uprzywilejowanego. Artykuł ten zawiera, jak widzimy, klauzulę największego uprzywilejowania w swej zwykłej bezwarunkowej formie.

Praktyka przedwojenna, datująca od lat 60, znalazła więc potwierdzenie w Małym Traktacie Wersalskim.

A teraz pozwolę sobie zwrócić uwagę na zjawisko dość ciekawe. Polska, wbrew praktyce przedwojennej, utrwalonej przez Mały Traktat Wersalski, przyjmując w swoich konwencjach konsularnych kluazulę warunkową uczyniła pierwsza wyłom w tradycji. Ciekawem jest, że wszystkie inne państwa, które po Polsce przystąpiły do regulowania między sobą stosunków konsularnych, poszły za przykładem Polski i zarzuciwszy klauzulę bezwarunkową, poczęły stypulować w swoich umowach klauzulę warunkową, opartą na zasadzie *do ut des*.

Tytułem przykładu mogę wskazać na konwencje: austrjacko-estońską, belgijsko - estońską, niemiecko - estońską i niemiecko-sowiecką. W sposób specjalny pragnę podkreślić, że nawet te państwa, które zawarły z Polską Mały Traktat Wersalski, przy zawieraniu późniejszych swych umów konsularnych, odstąpiły od zasady bezwarunkowej klauzuli w traktacie tym przyjętej i, tak jak Polska przeszły na system klauzuli warunkowej.

Jako na pierwszy przykład pozwalam sobie wskazać na konwencję, o której już mówiłem, pomiędzy Francją a Polską. Pozatem tytułem przykładu można przytoczyć konwencje konsularne: amerykańsko - estońską i amerykańsko - łotewską, konwencje włosko-czechosłowacką i włosko-jugosłowiańską. A więc Francja, Włochy i Ameryka, to jest wszystkie te państwa z pośród Głównych Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyrzyszonych, uczestników Małego Traktatu Wersalskiego, które po wojnie wogóle umowy konsularne zawierały (Anglja i Japonja odrębnych umów konsularnych nie zawierały) odstąpiły od dawnej tradycji klauzuli bezwarunkowej.

Wracając jeszcze do stosunków polsko-francuskich, pragnę zwrócić uwagę, że w stosunkach pomiędzy Polską a Francją istnieją w tym samym zakresie spraw dwie klauzule największego uprzywilejowania: jedna bezwarunkowa w art. 13 Małego Traktatu Wersalskiego z 1919 r., druga warunkowa w art. 29 Konwencji Konsularnej Polsko-Francuskiej z 1925 r. Zgodnie z ogólną zasadą, przyjętą w prawie międzynarodowem, umowa późniejsza uchyla umowę poprzednią, o ile jest z nią sprzeczna. I dlatego, dzisiaj, w stosunkach naszych z Francją, obowiązuje klauzula warunkowa. Jasnem jest, że zmiana ta została dokonana świadomie i celowo.

Jak widzimy, Polska zajęła od początku wyraźne stanowisko w tej kwestji i linję swoją konsekwentnie utrzymywała poprzez wszystkie swoje konwencje konsularne.

System ten został jednak, niestety, częściowo zachwiany przez art. 18 Traktatu Handlowego i nawigacyjnego polsko-holenderskiego, zawartego 30 maja 1924 r.

Wbrew przyjętej praktyce, w myśl której polskie umowy handlowe nigdy nie zawierają stypulacyj dotyczących stosunków konsularnych, umieszczone zostało w Traktacie Handlowym Polsko-Holenderskim sformułowanie klauzuli największego uprzy-

wilejowania w sprawach konsularnych. Dalej, wbrew przyjętemu systemowi klauzuli warunkowej, systemowi utrwalającemu się w praktyce polskiej, w traktacie polsko-holenderskim nadano klauzuli największego uprzywilejowania charakter bezwarunkowy.

Na szczęście jest to jedyny tylko wyłom w praktyce polskiej.

Podstawa prawna stosunków konsularnych polsko-niemieckich i polsko-austrjackich.

A teraz zbadamy pokrótce sposób, w jaki zostały uregulowane stosunki konsularne Polski z Niemcami i z Austrją.

Podstawą prawną dla stosunków konsularnych polsko-niemieckich i polsko-austrjackich, jak już o tem wspominałem na wstępie mego wykładu, są Traktaty Pokoju Wersalski i St. Germain'ski. W obydwu tych traktatach kwestja ta została uregulowana w sposób analogiczny; przyczem, jako moment najbardziej charakterystyczny należy podkreślić, że stypulacje, o których będzie mowa, sformułowane są w sposób jednostronny. Art. 279 Traktatu Wersalskiego ustala, że „Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone będą mogły mianować konsulów i agentów konsularnych w miastach i portach Niemiec. Niemcy obowiązują się potwierdzić wyznaczenie tych konsulów i agentów konsularnych, których nazwiska zostaną im notyfikowane, oraz dopuścić ich do pełnienia funkcyj, stosownie do przyjętych zasad i zwyczajów".

Z tekstu tego wynika jasno, że jedynie Mocarstwom Sprzymierzonym i Stowarzyszonym, w tej liczbie znaczy się i Polsce, przysługuje prawo ustanawiania konsulatów w miastach i portach Niemiec. Natomiast Niemcom analogiczne prawo nie przysługuje; stypulacja ta jest jednostronna, bez wzajemności. Jeżeli, w okresie powojennym, Niemcy w rzeczywistości mogły utworzyć szereg swoich konsulatów na terytorjach państw sprzymierzonych i stowarzyszonych, to bynajmniej nie na podstawie jakiegokolwiek tytułu prawnego, lecz *via facti*, bądź za cichą zgodą poszczególnych państw, bądź też na skutek spejalnego *ad hoc* porozumienia pomiędzy rządami w poszczególnych wypadkach (jak np. w sprawie dopuszczenia Konsulatu Generalnego Niemieckiego w Katowicach nastąpiło specjalne porozumienie

z okazji zawarcia polsko-niemieckiej konwencji, tak zw. górnośląskiej, podpisanej w Genewie w r. 1922).

Dalej, z art. 279 wynika również, że Niemcy obowiązane są przyjąć do wiadomości fakt wyznaczenia konsulów, których nazwiska są Rządowi Niemieckiemu jedynie notyfikowane: Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone nie mają bynajmniej obowiązku proszenia o *exequatur* dla swoich konsulów, Rząd Niemiecki nie może nie dopuścić konsula któregokolwiek z tych państw, nawet w wypadku kiedy nie uważałby danego konsula jako *persona grata.* W praktyce jednak postanowienie to nie jest stosowane w sposób rygorystyczny. Jeżeli idzie o Polskę, to do 1925 roku Polska nigdy nie występowała do Rządu Niemieckiego z prośbą o udzielenie *exequatur* dla swoich konsulów i ograniczała się jedynie do jednostronnej notyfikacji. W 1925 roku nastąpiło nieoficjalne, ciche porozumienie, pomiędzy Rządem Polskim, a Rządem Rzeszy, w myśl którego Rząd Polski będzie zwracał się do Rządu Niemieckiego z prośbą o *exequatur* dla swoich konsulów; natomiast Rząd Rzeszy dał zapewnienie, że kandydatura danego konsula nigdy nie będzie mogła być kwestjonowaną i że *exequatur zostanie* niezwłocznie udzielony. Ten system „automatycznego" *exequatur* — jeżeli go wolno tak nazwać — stosowany jest od 1925 roku.

Co się tyczy innych państw, kontrahentów Traktatu Wersalskiego, to państwa te, jak np. Francja i Anglja, znacznie wcześniej niż Polska przestały w praktyce korzystać z jednostronnego uprawnienia, zawartego w drugiej części art. 279 i dobrowolnie poczęły uzyskiwać *exequatury* dla swoich konsulów, pełniących funkcje na terytorjum Rzeszy Niemieckiej.

Poza artykułem 279 Traktat Wersalski zawiera jeszcze jedno postanowienie, które dotyczy pomiędzy innemi i spraw konsularnych. Jest to art. 291, w myśl którego Niemcy zobowiązują się (znowu jednostronnie) zapewnić Mocarstwom Sprzymierzonym i Stowarzyszonym, jak również ich urzędnikom i obywatelom, korzystanie ze wszystkich praw i korzyści, jakiegokolwiek rodzaju, które Niemcy przyznały Austrji, Węgrom, Bułgarji, lub Turcji, albo urzędnikom i obywatelom tych państw, w traktatach, konwencjach lub porozumieniach, zawartych przed 1.VIII.1914 r., a to przez cały czas, dopóki te traktaty, konwencje i porozumienia pozostaną w mocy.

Stypulacja ta, jak widzimy, dotyczy w pierwszym rzędzie kwestyj osiedleńczych, konsularnych i spadkowych.

Praktycznego znaczenia art. 291 nie posiada dziś już żadnego. Od czasu wejścia w życie Traktatu Wersalskiego, Niemcy spowodowały wygaśnięcie tych z pośród umów, na które wskazuje art. 291, a które w chwili wejścia w życie Traktatu Wersalskiego jeszcze obowiązywały. Ostatnia wygasła wymówiona przez Niemcy konwencja konsularna niemiecko-bułgarska z 1912 roku. W ten sposób art. 291 Traktatu Wersalskiego stracił automatycznie zastosowanie. Od czasu wygaśnięcia konwencji bułgarsko-niemieckiej, konsulowie polscy korzystają jedynie, w myśl art. 279 Traktatu Wersalskiego z uprawnień i przywilejów „stosownie do przyjętych zasad i zwyczajów". Mimo to Polska nie przyjęła propozycji Rządu Niemieckiego, wysuniętej w 1925 roku, co do zawarcia specjalnej umowy konsularnej polsko-niemieckiej.

Co się tyczy stosunków polsko-austrjackich, to są one, jak już wspomniałem, uregulowanie w sposób analogiczny w Traktacie St. Germain'skim, mianowicie w art. 231 i 243; oba te artykuły sformułowane są na wzór art. 279 i 291 Traktatu Wersalskiego.

Polskie Konwencje Konsularne a W. M. Gdańsk.

Musimy jeszcze zastanowić się przez chwilę nad tem, czy i w jakim stopniu konwencje konsularne przez Polskę zawarte obowiązują w stosunku do Wolnego Miasta Gdańska.

Otóż, art. 104 Traktatu Wersalskiego przewiduje zawarcie konwencji pomiędzy Polską a W. M. Gdańskiem, która to konwencja, zgodnie z par. 6 tego artykułu, „zapewni prowadzenie spraw zagranicznych W. M. Gdańska oraz ochronę jego obywateli zagranicą przez Rząd Polski".

Konwencja polsko-gdańska, zawarta w Paryżu w 1920, potwierdza te zasady w art. 2, który w końcowem swojem zdaniu ustala, że opieka nad obywatelami gdańskimi zagranicą będzie użyczana na tych samych warunkach, jak obywatelom polskim.

Co się zaś tyczy rozciągnięcia ważności traktatów międzynarodowych, przez Polskę zawieranych, w stosunku do Wolnego Miasta Gdańska, Konwencja polsko-gdańska w art. 6 ustala, że Rząd Polski nie zawrze żadnego traktatu lub umowy między-

narodowej, obchodzącej Wolne Miasto Gdańsk, bez zasięgnięcia uprzednio opinji Wolnego Miasta.

Polska, po zawarciu pierwszych swoich konwencyj konsularnych, przedstawiała je, zgodnie z art. 6 konwencji polsko-gdańskiej, do konsultacji W. M. Gdańska, władze gdańskie jednak zajmowały, jak dotąd, zawsze stanowisko negatywne. Wobec tego, umowy konsularne, przez Polskę zawarte, nie obowiązują formalnie w stosunku do W. M. Gdańska.

Jaka jest więc sytuacja w praktyce?

Musimy rozróżnić dwie kwestje: 1) sprawę kompetencji konsulów polskich w zakresie obrony obywateli gdańskich zagranicą przebywających; 2) sprawę uprawnień i przywilejów konsulów państw obcych, znajdujących się na obszarze Wolnego Miasta Gdańska.

Co się tyczy pierwszej sprawy, to pomimo, że polskie konwencje konsularne nie obowiązują w stosunku do W. M. Gdańska, Konsulowie Rzeczypospolitej Polskiej — jak już wspomniałem—wykonywują opiekę nad obywatelami gdańskimi zagranicą, opierając się na art. 104 Traktatu Wersalskiego i na art. 2 Konwencji Polsko - Gdańskiej. Jest rzeczą oczywistą, że we wszystkich tych wypadkach, kiedy idzie o dokonanie pewnej czynności, która mieści się w ramach zwyczajów międzynarodowych, konsul polski bez żadnej trudności czynność tę w stosunku do obywatela gdańskiego wykonać może. Jeżeli jednak wchodziłaby w grę czynność, dla dokonania której istnienie podstawy traktatowej wydaje się koniecznem (np. reprezentowanie „ipso iure" nieobecnego spadkobiercy przy likwidacji spadku, sporządzenie aktu notarjalnego) to czynność ta dokonana na rzecz obywatela gdańskiego może nie być uznana przez państwo, w którem konsul rezyduje. Niewątpliwie, wobec braku ścisłego kryterjum trudno jest w sposób dokładny ustalić, dla których czynności potrzebne są bezwzględnie podstawy traktatowe, a które mogą być skutecznie dokonywane na ogólnych zasadach, ze zwyczajów międzynarodowych wynikających.

W każdym razie stwierdzić można, że Władze Gdańskie, zajmując stanowisko negatywne w stosunku do naszych konwencyj konsularnych i odmawiając swej zgody na rozciągnięcie ważności tych umów na Wolne Miasto, utrudniają w ten

sposób świadomie Rządowi Polskiemu wykonywanie opieki nad obywatelami gdańskimi i pomniejszają, na niekorzyść swoich obywateli, zakres opieki, z jakiej obywatele ci mogliby zagranicą korzystać.

Co się tyczy drugiej kwestji, o której wspominałem, to nie ulega żadnej wątpliwości, że konsulowie państw obcych, z któremi Polska zawarła konwencje konsularne, lecz które to konwencje nie zostały na Wolne Miasto Gdańsk rozciągnięte, nie będą mogli korzystać, na obszarze Wolnego Miasta, z praw i przywilejów, w konwencji ustalonych. Sytuacja ich będzie wobec tego — i taki jest w rzeczywistości obecny stan rzeczy — regulowana według ogólnych zasad prawa międzynarodowego i zwyczajów międzynarodowych.

Pragnę jeszcze zaznaczyć, że kwestja dopuszczenia konsula obcego na obszar Wolnego Miasta Gdańska jest uregulowana odrębnie w Konwencji polsko-gdańskiej; mianowicie art. 4 tej Konwencji ustala, że exequatur konsulom obcym w Gdańsku udziela Rząd Polski po porozumieniu się z władzami Wolnego Miasta Gdańska. Przepisy traktatowe, regulujące stosunki polsko-gdańskie stawarzają więc stan rzeczy niewątpliwie dziwny i nienormalny; od woli Polski zależy dopuszczenie, lub niedopuszczenie konsula obcego na obszar Wolnego Miasta Gdańska, gdyż Polska udziela mu exequatur, natomiast, dopuszczając tegoż konsula, Polska nie jest w stanie przyznać mu, o ile władze gdańskie się temu sprzeciwią, takiego zakresu uprawnień i przywilejów, jaki skłonna była mu zapewnić.

Wytyczne polityki konsularnej na przyszłość.

W ten sposób zakończyliśmy charakterystkę stosunków międzynarodowych Polski w zakresie spraw konsularnych w dobie dzisiejszej.

Jak już wspominałem na wstępie, Polska od początku dążyła do ustalenia w swoich konwencjach konsularnych w sposób możliwie najszerszy zarówno zakresu czynności konsulów, jak i ich praw i przywilejów.

Czy możemy przewidzieć po jakiej linji pójdzie w przyszłości polityka Polski w tej dziedzinie zagadnień? Jako przesłankę co do przyszłości można uważać wzór konwencji konsu-

larnej, który został opracowany przez nasze Ministerstwo Spraw Zagranicznych i uzgodniony w roku bieżącym z innemi Ministerstwami na konferencjach międzyministerjalnych.

Ten wzór ma służyć jako typ projektu, na podstawie którego będą prowadzone przez Rząd Polski przyszłe pertraktacje o nowe konwencje konsularne.

Otóż, z projektu tego wnioskować można, że w przyszłości Polska pójdzie po tej samej linji, po jakiej szła dotąd, po linji możliwie najszerszej rozbudowy uprawnień i przywilejów konsularnych.

Zachowując dotychczas praktykowany sposób regulowania i sposób formułowania poszczególnych uprawnień, projekt o którym mówię, wprowadza równocześnie szereg nowych stypulacyj, z pośród których jedne podkreślają i pogłębiają przyznane konsulom przywileje, drugie zaś wprowadzają dodatkowe uprawnienia przy wykonywaniu czynności konsularnych, trzecie wreszcie — utrwalają *expressis verbis* pewien stan rzeczy zwyczajowo przyjęty.

W zakresie przywilejów konsula, gdy chodzi o jego immunitet osobisty, wzór konwencji zawiera sformułowanie, które lekko rozszerza przywilej konsula. Utrzymując system przyjęty w obowiązujących obecnie umowach, nowy projekt przewiduje ponadto, że na konsula nie może być nakładany areszt osobisty jako kara porządkowa, ani jako kara za przestępstwa ścigane wyłącznie w drodze administracyjnej.

Projekt, o którym mowa, utrzymuje, jak to czyni część naszych konwencyj, prawo konsula do składania zeznań w charakterze świadka, w swoim lokalu urzędowym, lub w mieszkaniu, względnie prawo składania tych zeznań na piśmie.

W projekcie przewidziane jest poza nietykalnością archiwum, również i nietykalność całego lokalu — jak to czynią niektóre nasze umowy.

Z tych kilku uwag widzimy już, że projekt idzie w zakresie przywilejów po linji maksymalnych naszych konwencyj.

Tak samo w zakresie czynności konsula, opracowany wzór przyjął program maksymalny. Tytułem przykładu można wskazać na kompetencje konsula w sprawach spadkowych; konsul ma prawo — tak jak w naszych umowach z Łotwą i Estonją —

pieczętować mienie ruchome i administrować niem i likwidować je samodzielnie.

Nowy projekt idzie jeszcze dalej, gdyż nawet w stosunku do spadku nieruchomego przyznaje konsulowi pewien współudział przy formalnościach likwidacyjnych.

Projekt, o którym mowa, rozwija też w sposób dość daleko idący, jak to czynią np. umowy włosko-jugosłowiańska i amerykańsko-estońska, uprawnienia konsula, przewidziane także w konwencji polsko-francuskiej, co do inkasowania bez pełnomocnictwa, w zastępstwie nieobecnych obywateli, rent i innych odszkodowań za wypadki przy pracy; mianowicie, przewiduje, że we wszystkich sprawach dotyczących świadczeń, wynikających z prawodawstwa społecznego (np. o opiece społecznej, o obronie pracy i ubezpieczeniach społecznych) konsul jest z samego prawa pełnomocnikiem obywateli nieobecnych i niereprezentowanych przez pełnomocników.

Również i wszystkie nowe stypulacje wskazują na tendencję rozszerzającą; np. zwolnienie konsula od obowiązku ubezpieczeń społecznych z tytułu ustawodawstwa miejscowego; dalej, zwolnienie od opłat celnych i innych ruchomego mienia konsula przy wywozie w chwili opuszczania zajmowanego stanowiska — jak to stypuluje też umowa niemiecko-sowiecka.

Jako *novum* spotykamy w opracowanym wzorze stypulację, w myśl której konsulowi wolno jest posługiwać się szyfrem w korespondencji ze wszystkiemi władzami swego państwa, zaliczając w to przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne; analogiczną stypulację przyjęły już umowy włosko-czechosłowacka, włosko-jugosłowiańska i inne.

Nowe jest również postanowienie, w myśl którego konsul ma prawo wykonywać wszelkie czynności, mające na celu uregulowanie stosunku do służby wojskowej obywateli swego państwa, w zakresie przeprowadzenia poboru i ewidencji wojskowej. Tego rodzaju stypulację o funkcjach konsula w zakresie spraw wojskowych spotykamy po raz pierwszy w praktyce międzynarodowej w konwencji włosko-czechosłowackiej z 1924 roku i włosko-jugosłowiańskiej z tegoż roku.

W zakresie klauzuli największego uprzywilejowania nowy wzór zachowuje stosowany dotąd w konwencjach polskich sy-

stem klauzuli warunkowej. Klauzula największego uprzywilejowania jest oddzielnie stypulowana dla praw i przywilejów konsula i oddzielnie dla czynności konsularnych.

Trudno jest przewidzieć, rzecz prosta, czy w rokowaniach z poszczególnymi kontrahentami Polska będzie mogła w przyszłości zrealizować całkowity swój program, zawarty w nowym wzorze, ale conajmniej przewidzieć można jedno, mianowicie, że praktyka polska dążyć będzie w przyszłości, tak jak dotąd, w kierunku programu maksymalnego.

Prace genewskiego Komitetu Rzeczoznawców dla kodyfikacji prawa międzynarodowego.

Przed zakończeniem mego wykładu pragnę jeszcze poinformować, by wyczerpać całkowicie temat, który został mi powierzony, o fakcie niezmiernie ciekawym i charakterystycznym, mianowicie o stanowisku, jakie zajął w zakresie zagadnień konsularnych Komitet Rzeczoznawców dla Kodyfikacji prawa międzynarodowego, powołany do życia przez Ligę Narodów. Komitet ten wyłonił z siebie specjalny podkomitet, któremu powierzono opracowanie projektu kodyfikacji prawa międzynarodowego w zakresie spraw konsularnych; w 1927 roku podkomitet przedstawił Komitetowi Głównemu swój raport, na podstawie którego nastąpiła uchwała Komitetu. Wyniki prac tego Komitetu są zdumiewające. Są one zdumiewające zarówno z punktu widzenia stanowiska, jakie zajął Komitet w tak ważnej sprawie, jaką jest np. kwestja immunitetów, jak również z uwagi na niezmiernie wąski zakres zagadnień, jaki uznał wogóle za wskazane poruszyć; wreszcie niemniej zdumiewające są też i motywy, jakiemi posługuje się w swoim raporcie podkomitet.

Zdawałoby się, że jeżeli Liga Narodów powołała do życia specjalny komitet prawników dla opracowania zasad prawa międzynarodowego, to uczyniła to w celu stworzenia pewnych norm, dopasowanych do potrzeb życia aktualnego, względnie przewidujących nawet dalszy rozwój życia międzynarodowego w tym zakresie.

Natomiast Komitet nie stworzył nic nowego, lecz utrwalił jedynie kilka schematycznie ujętych i oddawna przestarzałych

zasad; mówię przestarzałych zasad, gdyż Komitet nie uwzględnił nawet stanu rzeczy, wytworzonego przez fakt zawarcia po wojnie przez różne państwa szeregu umów konsularnych o bardzo wyraźnych tendencjach.

Otóż, tendencja, jaką przyjął Komitet, zmierza w kierunku ograniczenia przywilejów konsularnych.

Pragnę zaznaczyć, że poza kwestją przywilejów, oraz drugą jeszcze kwestją, która nie ma prawie żadnego znaczenia praktycznego, mianowicie prawa pierwszeństwa (tak zwane *droit de préséance)*, Komitet żadnych innych kwestyj wogóle nie poruszył.

Ciekawe jest nietylko stanowisko, jakie zajął Komitet, lecz i motywy, jakiemi posługiwali się autorzy raportu podkomitetu dla uzasadnienia swego stanowiska.

Otóż charakterystyczne są naprzykład motywy, na podstawie których autorzy raportu, starają się udowodnić, dlaczego immunitety konsulów winny być odmienne od immunitetów dyplomatycznych i, rzecz prosta, bardziej ograniczone. Autorzy raportu dochodzą do swoich konkluzyj, powołując się bynajmniej nie na takie lub inne potrzeby życia międzynarodowego, lecz na przesłanki natury czysto formalnej, mianowicie na formę zewnętrzną akredytowania przedstawicieli dyplomatycznych i konsulów, oraz na fakt, że jurysdykcja przedstawiciela dyplomatycznego rozciąga się na całe państwo rezydencji, wówczas gdy jurysdykcja konsula obejmuje tylko część tego państwa, w granicach okręgu konsularnego.

Charakterystyczny jest również fakt, że autorzy raportu, dla uzasadnienia swego stanowiska, powołują się na orzecznictwo sądów francuskich z roku 1829 i 1849, tak jak gdyby przez ostatnie sto lat życie międzynarodowe nie poszło naprzód i nie rozwijało się stale w pewnym określonym kierunku.

Jak już wspomniałem, Komitet Rzeczoznawców wypowiedział się jedynie w sprawie przywilejów konsularnych, natomiast nie zajął żadnego stanowiska w sprawie czynności konsulów, motywując to w sposób nie mniej ciekawy; — mianowicie: Komitet Rzeczoznawców uznał wogóle za zbędne regulowanie w drodze traktatowej sprawy czynności konsulów, gdyż z jednej strony czynności te są — zdaniem Komitetu — doskonale

znane, a zatem nie mogą dawać powodu do nieporozumień, z drugiej zaś strony, źródłem tych czynności jest raczej prawo wewnętrzne każdego państwa, które jedynie powołane jest — zdaniem Komitetu — do ustalenia zakresu czynności swoich konsulów.

Otóż, motywy te stoją w jaskrawej sprzeczności z całą praktyką konwencyjną okresu przedwojennego i powojennego. Świadczą one ponadto o całkowitym braku zrozumienia, ze strony autorów raportu genewskiego, dla roli konsula nowoczesnego i nasuwają przypuszczenie, że autorzy raportu bądź nigdy w praktyce z temi sprawami nie mieli nic do czynienia, bądź też misję, powierzoną im przez Ligę Narodów, zrozumieli w sposób swoisty, to jest zapomnieli o aktualności i wystąpili jedynie w charakterze historyków.

Otóż z tych kilku uwag, które pozwoliłem sobie poczynić, wynika dość jasno, że prace genewskiego Komitetu Rzeczoznawców nie przyczynią się chyba w żadnym stopniu do dalszego rozwoju i zmodernizowania, stosownie do wymogów życia, tej gałęzi prawa międzynarodowego, które reguluje stosunki konsularne.

WŁADYSŁAW NAMYSŁOWSKI

KONSULARNE LISTY KOMISYJNE

Według międzynarodowych zwyczajów prawnych, jak i niemniej stypulacyj konwencyj konsularnych, oraz innych umów międzynarodowych rozpoczęcie urzędowania na terytorjum państwa przyjmującego przez konkretną osobę w charakterze konsula uzależnione jest od przedłożenia przez nią listów komisyjnych, oraz uzyskania od państwa przyjmującego zezwolenia na wykonywanie funkcyj objętych urzędem konsularnym.

Listy komisyjne, — tę terminologję przyjęła polska ustawa z dnia 11 listopada 1924 roku o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów, Dz. U. R. P. Nr. 103, poz. 944, — zwą się w konwencjach konsularnych sporządzonych w języku niemieckim „Bestallung", „Bestallungsurkunde", w konwencjach sporządzonych w języku francuskim zazwyczaj krótko „provision", rzadziej „lettres de provision" lub „commission régulière" [1]).

Tak konwencje konsularne, jak i ustawodawstwa konsularne poszczególnych państw nie wyjaśniają ani istoty, ani też nie podają treści listów komisyjnych. W literaturze fachowej nie została również istota listów komisyjnych poddana analizie, wskutek czego występują w niej dość rozbieżne na ten temat poglądy. Niektórzy autorzy uważają, że listy komisyjne są legityma-

---

[1]) Konwencja estońsko-austrjacka, art. III/1; niemiecko-sowiecka, art. 2/2; niemiecko-estońska, art. III/2; niemiecko-litewska, art. 3/2; niemiecko-bułgarska, art. 3/2; niemiecko-turecka, art. 3/2; traktat handlowy niemiecko-amerykański, art. XVII.

Konwencja belgijsko-estońska, art. 1; francusko-czeskosłowacka, art. 2; czesko-jugosłowiańska, art. 132; czesko-włoska, art. 1/2; włosko-jugosłowiańska, art. 10/3.

cją konsula wobec państwa przyjmującego [2]) inni zaś stoją na stanowisku, że w listach komisyjnych wyrażona jest nominacja danej osoby na konsula, a więc nie są czem innem, jak dekretem nominacyjnym [3]), w końcu inni unikają rozpatrywania tej kwestji, poprzestając na stwierdzeniu, że konsulowie są ustanawiani [4]).

W celu wyświetlenia i ustalenia istoty listów komisyjnych należy poddać analizie używane w stosunkach międzypaństwowych listy komisyjne, zwane także patentem, tak pod względem formy, jak i treści.

Analizując formę listów komisyjnych wystawianych przez poszczególne państwa w dzisiejszych czasach okazuje się, że dadzą się one podzielić na pewne dość ściśle od siebie odgraniczone grupy. Pierwsza grupa odpowiada zupełnie wyraźnie pod względem zewnętrznej swej postaci formie ustalonej dla dyplomów w czasach średniowiecznych. Co prawda nie jest już to ta forma, w której szczegółowa formalistyka przeważała bezwzględnie nad właściwą treścią dokumentu, a nawet ją niekiedy zaciemniała. Pomimo to w tych listach komisyjnych występują nietylko wyraźnie, ale nawet w doskonałem rozwinięciu cztery zasadnicze części dyplomu („charta"): I. *protokół*, II. *ekspozycja i dyspozycja*, III. *promulgacja* oraz w końcu IV. *eshatokol*.

W części protokólarnej listów komisyjnych tej grupy pominiętą jest, jak to zresztą już było w późniejszem średniowieczu i w czasach nowożytnych, *inwokacja;* zato występuje w niej tak *intytulacja*, jak i *inskrypcja*, a nawet i *salutacja*.

Intytulacja podaje dokładnie tytuły osób, które wystawiły listy komisyjne; instytucja brzmi w tej grupie następująco:

---

[2]) J. Makowski: Prawo Międzynarodowe. Warszawa, 1930/1931; str. 255

[3]) Z. Cybichowski: Prawo Międzynarodowe. Warszawa, 1932; str. 230.

F. Liszt: Das Völkerrecht, Berlin, 1925; str. 206.

J. Hatschek: Völkerrecht. Leipzig, 1923; str. 98.

Ph. Zorn: Deutsches Gesandtschafts- und Konsularrecht. Berlin, 1920; str. 64.

Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Berlin — Leipzig, 1924 Tom I, str. 683.

[4]) O. G. Schwarz: Völkerrecht. Berlin, 1926; str. 31 — 32.

L. Ehrlich: Prawo Narodów. Lwów, 1932; str. 209.

Répertoire de droit international. Paris, 1929. Tom V, słowo „consul" str. 35 — 190.

„Le Président de la République Française".
„Léopold II, Roi des Belges".
„The President of The United States of America".

W *inskrypcji* osoba wydająca dyplom pozdrawiała zazwyczaj w sposób uroczysty osobę, dla której był przeznaczony ten dokument; przeważnie jednak inskrypcja skierowaną była do więcej osób, do pewnej grupy osób lub do osób bez bliższego określenia, gdy akt prawny zawarty w dyplomie mógł mieć skutki prawne także i w sferze prawnej większej liczby osób. Ten ostatni wypadek da się stwierdzić w współczesnych listach komisyjnych, stanowiących pierwszą grupę. Z inskrypcją występuje równocześnie *salutacja.* Obie te części protokółu przedstawiają się następująco:

„à tous ceux qui ces présentes Lettres verront, Salut." (Francja, Belgja).

„To all who shall see these presents, Greeting", (Stany Zjednoczone Ameryki).

Tego samego układu protokół, a więc z intytulacją, inskrypcją, a czasem i z salutacją, występuje w dokumencie wystawianym przez władze państwa przyjmującego, wyrażającym zgodę na wykonywanie urzędu konsularnego przez osobę konsula wskazaną w listach komisyjnych. Tak samo zgoda państwa przyjmującego, jak i dokument, w którym jest wyrażona, zwie się *exequatur,* niekiedy „lettres d'exequatur". Protokół w tym dokumencie ma następującą redakcję:

„Léopold II, Roi des Belges, à tous ceux qui les présentes verront, Salut.",

„Prezydent Rzeczypospoliej Polskiej wiadomem czyni wszem wobec i każdemu zosobna...".

Właściwą i zasadniczą treścią dyplomów było stwierdzenie dokonania pewnej czynności prawnej, jak np. nadania własności, przywilejów, urzędu, — lub też stwierdzenie pewnego stanu prawnego. Ta główna część dyplomów składała się z dwóch podczęści: *z ekspozycji* (zwanej także *naracją),* w której podawano szczegółowo motywa wyjaśniające, dlaczego dokonano pewnej czynności prawnej czy też stwierdzono pewien stan prawny, oraz z *dyspozycji,* w której opisywano i szczegółowo tę dokonaną czynność względnie stwierdzony stan prawny. Obie

te podczęści zostały przyjęte w swej pierwotnej postaci przez współczesne listy komisyjne pierwszej grupy; w szczególności *ekspozycja* w nich przedstawia się następująco:

„Désirant de pourvoir à la charge de Consul à la résidence de . . . . . . avec juridiction sur le territoire de . . . . . . et étant informé de l'intelligence, probité, zéle et fidélité au service de la République de Monsieur . . . . . . Nous avons fait choix de sa personne pour remplir et exercer ladite charge", (Francja),

„Ayant reconnu nécessité de pourvoir à la charge de consul à . . . . . . et étant informé de l'intelligence, du zéle et de la probité du . . . . . . Nous avons fait choix de sa personne pour remplir ladite charge", (Belgja),

„Know ye, that reposing special trust and confidence in the abilities and integrity of...", (Stany Zjednoczone Ameryki),

„Ayant vu et examiné la patente du . . . . . . en date du . . . . . . en vertu de laquelle l'a nommé consul à la résidence de . . . . . . et voulant traiter favorablement le susdit sieur ..." (exequatur belgijskie).

Po tej ekspozycji przedstawiona jest istotna treść listów komisyjnych w postaci dyspozycji.

Analogicznie do dyplomów średniowiecznych poważna część listów komisyjnych omawianej grupy poświęcona jest *promulgacji,* to jest tej części, która ma na celu podanie do wiadomości wszystkim zainteresowanym istotnej treści dokumentu. Promulgacja w listach komisyjnych nie jest wyłącznie tylko zawiadomieniem zainteresowanych o treści dokonanej czynności prawnej, lecz równocześnie jest nakazem skierowanym do osób stojących w obowiązkowym stosunku prawno - publicznym do osoby wystawiającej te listy, żeby zastosowały się do treści zawartej w dyspozycji, a równocześnie prośbą skierowaną do władz państwa przyjmującego o uznanie tego aktu. Promulgacja zredagowaną jest w tej grupie w następujący sposób:

„Ordonnons à tous navigateurs, commerçants et autres citoyens français de le reconnaître et de lui obéir; mandons à l'Ambassadeur de la République Française à . . . . . . de faire reconnaître Monsieur . . . . . . en qualité ci-dessus exprimée, afin qu'il puisse exercer librement ses fonctions, sans qu'il y soit apporté aucun trouble ni empêchement".

„Ordonnons à tous navigateurs, commerçants et autres Belges de le reconnaître et de lui obéir. Prions . . . . . . de permettre que le sieur . . . . . . exerce librement l'emploi qui lui est conféré, sans souffrir qu'il y soit apporté aucun empêchement. Promettant une parfaite réciprocité en pareille occasion, lorsque nous en serons requis".

„Enjoignons à toutes les autorités administratives et judiciaires de le reconnaître en qualité de consul . . . . . . de . . . . . . afin qu'il puisse exercer librement les fonctions qui lui sont confiées, à charge néanmoins, s'il fait quelque commerce, de rester exposé aux poursuites éventuelles sans avoir le droit d'opposer aucune exception du chef de sa qualité de consul. Enjoignons particuliérement au gouverneur de la province de . . . . . ., de tenir la main à exécution du présent ordre et de la faire enregistrer partout où besoin sera". (belgijski exequatur).

Ta grupa listów komisyjnych odznacza się wkońcu również tem, że występuje w niej tradycyjny *eshatokol;* pominiętym został jednak, w nim, jako zbyteczny, ustęp dotyczący „testes actum", zato starannie opracowane są w nim inne „formulae finales". Eshatokol w tej grupie współczesnych listów komisyjnych ma postać następującą:

„En foi de quoi, Nous avons fait mettre à ces présentes le Sceau de la République. Fait à Paris, le . . . . . . ",

„En témoignage de quoi, Nous avons fait mettre Notre Sceau à ces présentes Fait à . . . . . . le . . . . . .". (Belgja).

„In testimony whereof. I have caused these Letters to be made Patent, and the Seal of the United States to be hereunto affixed.

Done at the City of Washington this . . . . . . and of the Independance of the United States of America the . . . . . .".

Druga grupa listów komisyjnych odbiega już od powyższego tradycyjnego typu o tyle, że brak w niej tej uroczystej formułki, jaką jest inskrypcja i salutacja. O ile występują one w niej, to już w zupełnie nikłej formie, jak: „savoir faisons" (Szwecja, Norwegja), „bringt hiermit zur Kenntniss" (Niemcy). Zato da się stwierdzić w tej grupie dość szeroko niekiedy rozwinięta ekspozycja, jak naprzykład:

„...ayant jugé bon et utile dans l'intérêt du maintien des relations d'amitié et de commerce qui subsistent si heureusement

entre la Suède et . . . . . . de nommer et constituer le . . . . . ., en qualité de Consul de Suède à . . . . . ., avec district comprenant . . . . . ." (Szwecja).

Trzecią grupę listów komisyjnych stanowią te, w których nie tylko protokół ograniczony został do niezbędnej intytulacji, ale co więcej w zasadniczej części odpadła zupełnie ekspozycja, zmniejszyły się wszystkie „formulae finales", czyli innemi słowy listy komisyjne tej grupy ograniczone są do intytulacji, dyspozycji i promulgacji (Polska i Austrja).

Z powyższego zatem wynika, że pierwsza grupa listów komisyjnych jest pod względem formy identyczna z dyplomami z czasów średniowiecznych i nowożytnych, druga grupa trzyma się jeszcze do pewnego stopnia tej tradycji, gdy trzecia prawie zupełnie już z nią zerwała.

Zewnętrzna forma listów komisyjnych pierwszej grupy przypomina zupełnie formę np. dyplomów królów polskich, któremi oni mianowali swoich rezydentów. Jako wzór można przytoczyć tego rodzaju dyplomy, o zupełnie identycznej formie, wystawione przez króla Jana III dnia 22 kwietnia 1695 roku, przez króla Augusta II dnia 14 sierpnia 1698 roku, w końcu przez króla Stanisława I dnia 29 lipca 1707 roku. Dyplomy te przedstawiają się następująco:

I. *Protokół:* 1) Intytulacja:

„Joannes Tertius Dei Gratia Rex Poloniae, Magnus Dux Lithuaniae etc."

2) Inskrypcja:

„Significamus presentibus litteris Nostris, quorum interest, universis et singulis".

II. 1) *Ekspozycja:*

„Exigit hoc negotiorum Nostrorum tam publicorum, quam privatorum commoditas, immo Regni hujus de super nobis commissi utilitas, ut aptum et capacem habeamus hominem, qui in Urbe Hamburgensi maneat, commissa nostra prudenter et dextere tractet ac promoveat. Cum itaque Egregii Jacobi Abenzur, eximias animi, ingeniique dotes, in rebus agendis, tractandis que negotiis exercitem studium, fidei integritatem, prudentiam, et dexteritatem, se ipsa habeamus explorata".

2) *Dyspozycja:*

„ut eundem in Residentem Nostrum deligerimus et constituerimus, ubi quidem praesenti diplomate Nostro deligimus, creamus, declaramus, et constituimus. Tribuentes et concedentes nominato Egregio Jacobo Abezur plenam libertatem, et omnis modam facultatem omnibus juribus, immunitatibus et praerogativis, actualibus residentibus Nostris Regiis de jure, vel consuetudine competentibus et serviens in, et extra aulam Nostram gaudendi, ac fruendi, in Urbe Hamburgensi residendi, litteras nostras ad externos principes transmittandi, responsa ab iisdem recipiendi, negotia quavis a nobis commissa, et aula nostra, in forma pleni commissi tractandi, perficiendi et exequendi, aliaque munia et officia Residentes Nostros actuales jure legitime, concernantia non obstante quovis impedimento obeundi, exercendi, gerendi".

III. *Promulgacja:*

„Quod ad notitiam omnium, quorum interest, praesertim vere praenobilis et spectabilis Magistratus Urbis Hamburgensis deducentes benigne requirimus quatenus dictus Egregium Jacobum Abenzur verum legitimum et actuale Residentem Nostrum nominent, habeant et agnoscant, eundem in Urbe praedicta residere, negotia et officia munus illius concernentia, et a nobis commissa agere, tractare et exequi libere pro jure principum permittant, atque humanitatis officiis prosequantur, gratiam et benevolentiam Nostram Regiam oblata occasione experturi".

IV. *Eshatokol:*

„In cuius rei fidem presentes manu Nostra subscribas sigillo Regni communiri iussimus. Datum Varsaviae Die XXII Mensis Aprilis Anno Domini MDCXCV Regni vero Nostri XXI Joannes Rex.

Diploma pro residentia Hamburgensi
Egregio Jacobi Abenzur" [5]).

---

[5]) Archiwum Wolnego i Hanzeatyckiego Miasta Hamburga; konwolut CL VII, Lit. I/a, Nr. 14, Vol. 3, dokument 53, dokument 55; dokument 60.

Analogicznie były sporządzane dyplomy wydawane agentom królewsko polskim, jak np. z daty 30 czerwca 1671 roku, z 1 sierpnia 1691 roku, oraz z 6 sierpnia 1791 roku [6]).

Z powyższej analizy formy współczesnych i dawnych listów komisyjnych niezbicie wynika, że również współczesne listy komisyjne nie są czem innem, jak dyplomami („chartae") w całem słowa tego znaczeniu, które mają stwierdzić dokonanie pewnej czynności prawno - publicznej. Są one zatem w pojęciu średniowiecza „chartae", t. j. pismo otwarte, skierowane do wszystkich, których treść ich dotyczy względnie do wszystkich, którzy je ujrzą lub do których one dojdą, — w przeciwstawieniu do „litterae", t. j. pism skierowanych wyłącznie do ściśle określonego adresata. Ta ustalona powyżej forma nie przesądza jednak bynajmniej tej czynności prawnej, która jest i ma być przedmiotem i treścią dyplomu; może to być każda czynność o charakterze prawnym, jak np. nadanie własności lub przywilejów w czasach dawnych, nadanie urzędu publicznego, a nawet stwierdzenie pewnego stanu prawnego. W każdym razie listy komisyjne współczesne, zupełnie tak samo jak przytoczone dyplomy rezydentów i agentów królewsko - polskich, nie były w swej treści tylko zawiadomieniem o dokonanej nominacji; zawiadomienie, ale o zupełnie innym charakterze, bo w postaci promulgacji, równoznacznej z publikacją, stanowi jedynie jedną z formalnych ich części składowych. Gdy chodziło o zawiadomienie poszczególnych osób o dokonanym akcie nominacji i o polecenie względom ich osoby rezydenta, czy też agenta, wówczas królowie polscy poza wyżej opisanymi dyplomami wręczanemi nominatowi, wystosowywali specjalne pisma. Tak było, gdy król Jan III ustanowił Jakóba Abenzura swoim rezydentem na dworze duńskim, a król Stanisław I, rezydentem w Hamburgu. Te osobiste listy królewskie miały formę i treść następującą:

„Stanislaus Primus Dei Gratia Rex Poloniae e. t. c. Prenobiles et Spectabiles Sincere Nobis Dilecti. Munus Residenti Nostri in Civitate Hamburgensi fungendum egregij Jacobi Abenzur imposuimus humeris quo fine voluti eundem Regio Nostro muniuimus

---

[6]) Ibidem; konwolut Cl. VII, lit. I/a, Nr. 14, Vol. 1, dokument 7; konwolut VII, lit. I/b, Nr. 15, Vol. 1/a, dokument 41; konwolut Cl. VII, lit. I/b Nr. 20, Vol. 16/a, dokument 6.

diplomate, ita specialiter sincer Vras hisce Nostris requisitis volumus quatenus, in omnibus negotiis quaecunque sibi a Nobis commissa habuerit, tractandi, perficiendi, exequendi non modo plenam adlibeant fidem, verum etiam congruis benevolentiae prosequantur juribus, interea sincer Vras optime valere cupimus. Dabantur in Leisnia V. Mensis Julii Anno Domini MDCCVII Regni vero Nostro III.

Stanislaus Rex" [7]).

O istocie zatem listów komisyjnych *decyduje treść zawarta w ich dyspozycji,* poparta z jednej strony treścią ekspozycji, z drugiej treścią promulgacji. Otóż w dyspozycji wszelkich współczesnych listów komisyjnych powtarza się regularnie zwrot w czasie przeszłym i teraźniejszym następujący:

„A ces causes, Nous avons nommé et établi et, *par ces présentes, nommons et établissons Monsieur* . . . . . . Consul de Françe à . . . . . . pour exercer en cette qualité, conformément aux dispositions des Ordonnances et Règlements, les fonctions qui lui son confiées; Voulons qu'il jouisse des honneurs, autorité, prééminence et prérogatives attachés à ladite charge, avec la faculté de déléguer, sous le réserve de nos Instructions, des Vice-Consuls et Agents Consulaires dans les ports de sa circonscription consulaire".

„Abbiamo determinato di nominare e colle presenti Nominiamo . . . . . . Nostro Console alla residenza di . . . . . . con giurisdizione sulle provincie di . . . . . . conferendoli la facolta di nominare Vice Consoli ed Agenti Consolari nei luoghi ove lo ravvisera à conveniente".

„Nous avons commis et établi et par présentes, commettons et établissons ledit . . . . . . consul . . . . . . pour, en cette qualité exercer les fonctions qui lui sont confiées" (Belgja);

„Nous nommons et constituons par les présentes le dit Sieur à ces fonctions..." (Szwecja);

„Nous nommons par ces présentes Monsieur . . . . . . Notre Consul à . . . . . . " (Norwegja).

---

[7]) Archiwum Wolnego i Hanzeatyckiego Miasta Hamburga; konwolut CI. VII, lit. I/b, Nr. 15, Vol. 1/a, dokument 42; konwolut CI. VII, Lit. I/a, Nr. 14, Vol. 3, dokument 61.

Z powyższej treści dyspozycji listów komisyjnych wynika zatem, że istotą i celem ich jest mianowanie pewnej osoby na konsula. Treść dyspozycji nie jest jednak wystarczająca, by móc określić dokładnie charakter prawny tej nominacji. Bezsprzecznie źródłem i tytułem dla aktu mianowania konsula musi być i jest udzielność państwa, które go mianuje. Pod tym też kątem widzenia ma ten akt charakter prawno - publiczny i ściśle biorąc nie jest on czem innem, jak jednostronnym konstytutywnym aktem administracyjnym. W konsekwencji tego należałoby go postawić narówni z tego samego rodzaju aktami administracyjnemi, których celem jest zawiązanie stosunku służbowego pewnej osoby z państwem, przez co otrzymuje ona charakter i stanowisko urzędnika państwowego.

Biorąc pod uwagę powyższą treść listów komisyjnych okazuje się jednak, że zawarty w nich akt nominacji wykazuje specjalne znamiona nieznane i nieistotne dla urzędniczych ustawodawstw wewnętrzno - krajowych. W szczególności akt nominacji wewnętrzno - krajowy ma jako jedyny cel zawiązanie stosunku służbowego pewnej osoby z państwem, stosunku którego istotą i treścią jest obowiązek pełnienia dla państwa czynności pewnej kategorji. Stosunek ten odznacza się pewną stałością, unormowanem uposażeniem i innemi prawami ekonomicznemi. Osoby stojące w tego rodzaju stosunku służbowym do państwa stają się w ten sposób zawodowymi urzędnikami państwowymi.

Wyżej wspomniane czynności pewnej kategorji, stanowiące obowiązek urzędnika zawodowego, niekoniecznie są czynnościami bezpośrednio wypływającemi z działalności i zadań państwa i niekoniecznie muszą stanowić pewną ścisłą, z góry normami prawa publicznego określoną i zamkniętą w sobie całość. Z chwilą, gdy czynności tego rodzaju jako zamknięta w sobie całość, stanowią część z ogólnej działalności i zadań państwa, wówczas tworzą one *urząd publiczny* tem się odznaczający, że jest wyposażony w autorytet publiczny. Urząd publiczny może być powierzony i wykonywany przez urzędnika zawodowego, ale również może być powierzony przez państwo innej osobie, niebędącej urzędnikiem zawodowym.

Analizując treść dyspozycji listów komisyjnych okazuje się, że akt nominacji w nich zawarty obejmuje nie tylko *mianowanie,*

w ścisłem słowa tego znaczeniu, pewnej osoby na konsula, więc zawiązanie z nią przez państwo stosunku służbowego, zobowiązującego ją do wykonywania pewnych czynności w interesie i dla państwa, lecz ponadto *powierzenie jej, nadanie jej urzędu*, t. j. wykonywania tej zamkniętej w sobie całości zadań państwa, które według prawa stanowią *urząd konsularny* w znaczeniu przedmiotowem. Stosunek służbowy zawierany przez państwo z konsulem nie posiada jednak bynajmniej tych cech, które określają stosunek służbowy zawodowych urzędników państwowych, gdyż zasadniczemi znamionami jego jest tylko nadanie danej osobie charakteru i tytułu konsula, bez specjalnych praw ekonomicznych, ale z nałożeniem na nią obowiązku wykonywania powierzonych funkcyj, oraz nadanie specjalnych uprawnień na terenie międzynarodowym. O ile zaś chodzi o tę całość zadań państwa, tworzących razem istotę i treść urzędu konsularnego, to o niej decyduje tylko do pewnych granic samodzielnie ustawodawstwo wewnętrzno - krajowe, gdyż liczyć się ono musi przy tem z normami prawa międzynarodowego. W konsekwencji tego rzeczywista treść i zasięg urzędu konsularnego jest uzależniony w równej mierze także od zgody i woli tego państwa, na którego terytorjum ma być wykonywany ten urząd. W ten sposób urząd konsularny jednego i tego samego państwa, jednolicie unormowany w jego ustawodawstwie wewnętrznem, może przybierać dość różną treść zależnie od kraju, gdzie jest ustanowiony.

Ten podział aktu nominacyjnego zawartego w listach komisyjnych na powyższe dwie części składowe występuje jasno w używanym w nich zwrocie: „I. nous nommons et II. établissons" „I. nous commettons et II. établissons", „I. nous nommons et II. constituons", „I. mianujemy i II. ustanawiamy". „Mianowanie" użyte w tym zwrocie obejmuje określenie charakteru i tytułu nominata, a przez to i zawiązanie z nim stosunku służbowego W użytem zaś słowie „ustanawiamy" można bezwarunkowo dopatrzeć się nie parafrazy nominacji, lecz odrębnego powierzenia, nadania urzędu konsularnego osobie mianowanej na konsula. To wyodrębnienie nadania urzędu od samego mianowania uwypuklone zostało w wymienionych w listach komisyjnych specjalnych szczegółach dotyczących nie osoby nominata, lecz właśnie tylko tego urzędu; temi szczegółami są: określenia siedziby jego, następnie kompetencji terytorjalnej (okrąg konsularny),

wkońcu wynikające z tego urzędu uprawnienie do mianowania agentów konsularnych, a niekiedy także i wicekonsulów.

Ostatnim i zasadniczym znamieniem tej nominacji na konsula jest to, że listy komisyjne same jako takie stanowią akt nominacji, to znaczy, że nominacja na konsula przez powołany do tego organ państwa nie może nastąpić ustnie, ani też przez ogłoszenie w prasie lub publiczne wywołanie ustne, lecz tylko i wyłącznie przez spisanie tego właśnie dokumenu, który występuje pod nazwą „listy komisyjne", „lettres de provision", „patent". Zadośćuczynienie tym wymogom formalnym aktu nominacji na konsula stwierdza stale w tych listach powtarzany zwrot: „*... et par présentes,* nous nommons et établissons".

Nominacja na konsula dokonana za pośrednictwem listów komisyjnych, mimo, że jest wyrazem suwerennej woli państwa, nie posiada pełnej mocy prawnej, gdyż skuteczność jej zawisła jest od woli i zgody państwa, w którem osoba mianowana na konsula ma urzędować. Akt tej nominacji jest zatem w swej istocie czynnością prawną pod warunkiem zawieszającym. Tę zgodę tego drugiego państwa stanowi paralelny do listów komisyjnych akt prawno-publiczny, zwany *exequatur.* W przeciwieństwie do aktu nominacji, który musi być sporządzony w formie dokumentu exequatur nie wymaga tej firmy. Stwierdzenie udzielenia exequatur następuje w niektórych państwach w specjalnym dokumencie zwanym również „exequatur", lub też „lettres d'exequatur". Ta zgoda wyrażana przez państwo siedziby konsula w postaci „exequatur" nie jest bynajmniej formalnym tylko warunkiem, przeciwnie stanowi warunek materjalny, gdyż poprzedza ją przedłożenie i zbadanie listów komisyjnych, a w szczególności zbadanie czy osoba mianowana na konsula jest odpowiednią dla państwa przyjmującego. Wynika to z treści naprzykład belgijskich „lettres d'exequatur":

„*Ayant vu et examiné la patente* du..... en date du.... en vertu de laquelle..... l'a nommé consul..... à la résidence de....., nous lui accordons la permission de jouir de l'effet de la dite patente, ainsi que de tous les privilèges, franchises, prééminances attachés à son emploi".

Nominacja, jako cel i istota listów komisyjnych, zaciera się jednak w razie używania na nie nazwy: „listy komisyjne". Występuje zato zupełnie wyraźnie w nazwie „lettres de provision",

gdyż ta nazwa pozwala na zupełnie ścisłe ich zdefinjowanie. W myśl tej właśnie nazwy celem i istotną treścią tych listów nie jest zawiadomienie poszczególnych osób, lecz tylko i wyłącznie „provisio", a więc instytucja przejęta z prawa kanonicznego. „Provisio" wedle norm prawa kanonicznego jest w swej istocie powierzeniem konkretnej osobie urzędu kościelnego, t. j. „beneficium" wraz z „officium". Ta czynność prawna powierzania nominacji, rozpada się na dwie części:

a) na wybór osoby, t. j. na „designatio", oraz

b) na powierzenie w ścisłym słowa znaczeniu jej urzędu, t. j. „collatio benefici".

Tak określona „provisio" kanoniczna odzwierciedla się jak najdokładniej w treści współczesnych listów komisyjnych pierwszej grupy, jak i w dawnych dyplomach rezydentów i agentów królewsko-polskich, gdyż „designatio" znajduje wyraz w ekspozycji, w której motywy kończą się zwrotem: „...nous avons fait choix de sa personne pour remplir ladite charge..." (Francja i Belgja), „collatio" zaś w zwrocie: „... nous nommons et établissons" (Francja), „...nous commenttons et établissons..." (Belgja). O prowizję w tem znaczeniu chodzi w konwencjach konsularnych, wedle których exequatur udziela państwo przyjmujące „sur la présentation de leur provision". Jeszcze jaśniej postawiły tę kwestję konwencje konsularne sporządzone w języku niemieckim mówiąc: „Die Konsuln werden nach Vorweisung ihrer Bestallungsurkunde zugelassen und annerkannt."

W ten sposób nominacja zawarta w listach komisyjnych, uzależniona od exequatur, jest w swej istocie nie czem innem, jak kanoniczną „provisio necessaria", przeniesioną na teren stosunków międzypaństwowych i odbiega w ten sposób zupełnie daleko od aktów nominacyjnych wewnętrzno-krajowych. Nominacja ta, jako nominacja „sui generis", wychodząca poza ramy ustawodawstwa wewnętrzno-krajowego i mająca w ten sposób specyficznie międzynarodowy charakter, nie przesądza bynajmniej i nie wyklucza równoczesnej z nią lub poprzedzającej ją nominacji wewnętrzno-krajowej, w szczególności wówczas, gdy państwo chce osobę mianowaną na konsula uczynić swoim urzędnikiem zawodowym, zapewniając mu specjalne prawa urzędnicze, albo też gdy państwo chce swojemu urzędnikowi zawodowemu powie-

rzyć urząd konsula. W dalszej tego konsekwencji dokonanie każdej z tych nominacyj może należeć do kompetencji innego organu państwowego.

Mimo to powstaje wątpliwość co do istoty tych listów naprzykład w prawie polskiem. Wedle art. 9 polskiej ustawy o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów — konsulowie generalni, konsulowie i wicekonsulowie, jak również pozostali etatowi urzędnicy konsularni mianowani są zgodnie z ogólnemi przepisami ustawy o państwowej służbie cywilnej. Wedle tegoż artykułu, ustęp III, o ile są oni przeznaczeni na stanowiska kierowników konsulatów generalnych, konsulatów i wicekonsulatów, wówczas otrzymują listy komisyjne od Prezydenta Rzeczypospolitej. Co do konsulów honorowych i wicekonsulów honorowych to poza postanowieniem, że ich mianuje minister spraw zagranicznych, niema żadnej wzmianki od kogo otrzymują listy komisyjne.

Z tego zestawienia powyższych przepisów wynikałoby, że nominacja konsulów dokonana stosownie do norm wewnętrznokrajowych posiada decydujące znaczenie także i na terenie międzynarodowym, bo listy komisyjne wystawione im przez Prezydenta R. P. mają już charakter pochodny, gdyż są tylko notyfikacją uskutecznionej już przez inny organ państwowy nominacji. To występuje zupełnie jasno we wzorze listów komisyjnych, które mają następujące brzmienie:

„W Imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Prezydent Rzeczypospolitej

wiadomem czyni wszem wobec i każdemu zosobna, iż Pana ...., mianowanego dekretem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia ...., ustanawia się niniejszem Konsulem R. P. w .... na obszar ....".

„Au Nom De La République De Pologne

Le Président De La République

à tous et à chacun en particulier, fait savoir que Monsieur .... nommé par le décret du Ministre des Affaires Etrangères en date ...., est désigné par la présente comme Consul de la République à .... pour la circonscription de ....".

Przeciwko powyższemu ujęciu sprawy przemawia sama treść artykułu 9 ustawy konsularnej, z którego wynika, że nominacja wymieniona w ustępie pierwszym tego artykułu ma zastosowanie nietylko do konsulów w ścisłem słowa tego znaczeniu, lecz do wszystkich etatowych urzędników konsularnych łącznie z tymi konsulami. Ten fakt przemawia za tem, że ustawodawca nie przesądzał bynajmniej kwestji nominacji o charakterze międzynarodowym potrzebnej dla konsulów; jemu chodziło w tym wypadku tylko o to, by włączyć wszystkich urzędników etatowych, wchodzących w skład służby konsularnej w ogólne kadry urzędników państwowej służby cywilnej bez względu na charakter, jaki oni mogą mieć na terenie międzynarodowym. Nominacja ta według postanowień ustawy o państwowej służbie cywilnej na zupełnie inny charakter niż nominacja w postaci listów komisyjnych, gdyż nadaje tylko kategorję, stopień i tytuł służbowy, co wszystko razem nie stanowi jeszcze bynajmniej ani o funkcjach, ani też o specjalnem położeniu prawnem, jakie konsul zajmuje w państwie przyjmującem. Te braki, którym nominacja na urzędnika państwowego pewnej kategorji, stopnia i tytułu nie może zadość uczynić, bo chodzi w niej tylko o skonkretyzowanie stosunku służbowego danej osoby do państwa wysyłającego, uzupełnił ustawodawca postanowieniem ustępu III, artykułu 9 ustawy konsularnej wprowadzając dla Konsulów Rzeczypospolitej, t. j. konsulów w ścisłem słowa tego znaczeniu, drugą nominacją o charakterze już wyłącznie międzynarodowym w postaci listów komisyjnych. Tę nominację zastrzegł tylko dla samego Prezydenta R. P. czyniąc w ten sposób zadość postanowieniom art. 48 Konstytucji, wedle którego Prezydent R. P. jest powołany do reprezentowania państwa na zewnątrz, a więc i do wydawania wszelkich aktów w stosunku do zagranicy. Nominacja w postaci listów komisyjnych jest samodzielna i ona tylko, a nie nominacja wewnętrzno - krajowa, decyduje o skutkach prawnych na terenie międzynarodowym. Ta jej samodzielność przejawia się w szczególności także i w tem, że ona jest podstawą udzielanego exequatur. Przez to uzależnienie skutków prawnych nominacji zawartej w listach komisyjnych od woli państwa przyjmującego została również podkreślona ta jej samodzielność i odrębność od nominacji wewnętrzno - krajowej, gdyż w razie odmówienia exequatur nie zostaje unieważniona ta wewnętrzno - krajowa no-

minacja, bo na nią jako akt suwerenny nie może mieć wpływu wola państwa obcego, lecz tylko nominacja o charakterze międzynarodowym zawarta w listach komisyjnych.

Inne ustawodawstwa różnie tę kwestję regulują, gdyż niekiedy wewnętrzno - krajowa nominacja na konsula zlewa się z nominacją o charakterze międzynarodowym w jedną całość w „lettres de provision", zazwyczaj jednak stanowią one dwa różne akty prawne i wymagają dwóch różnych dokumentów. Tak wedle ustawodawstwa belgijskiego każdy konsul otrzymuje oprócz dekretu królewskiego z nominacją („l'arrêté royale") jeszcze specjalny dokument potrzebny dla uznania go w tym charakterze przez rząd państwa przyjmującego. Dokument ten, jak twierdzą niektórzy komentatorowie, ma postać analogiczną do „lettres de créance", a zwie się „lettres de provision", gdy jest wydawany konsulom, — „brevet", gdy chodzi o wicekonsula, — a „commission", gdy chodzi o agenta konsularnego. [8]). Podobnie jest w Meksyku i Jugosławji, gdzie obok nominacji wewnętrzno - krajowej konsulowie otrzymują „patente"[9]), względnie „patentne pismo"[10]). W ustawodawstwie norweskiem postanowiono, że skoro konsul zostanie mianowany otrzymuje „brevet", wskazujące jego stopień, miejsce siedziby i okrąg konsularny, które stanowi podstawę do żądania exequatur od rządu obcego [11]). Często ustawodawstwa tej kwestji wogóle nie omawiają, odsyłając ją w ten sposób do norm zwyczajowego prawa międzynarodowego.

Według ustawodawstwa przeważnej liczby państw i międzynarodowych norm prawnych mają konsulowie prawo mianować w swoich okręgach konsularnych agentów konsularnych. Nominacji tej dokonują oni za pośrednictwem listów analogicznych co do formy i treści z listami prowizyjnemi. Jako przykład może służyć tego rodzaju dokument, zwany „commission", wystawiany przez konsulów belgijskich:

---

[8]) Garcia de la Véga: Guide pratique des agents diplomatiques. Paris, 1899, str. 342 — 366.

[9]) S. Fuchr: Die Grundzüge des mexikanischen Konsularrechts. Göttingen, 1931, str. 32.

[10]) Jugosławja: Uputstva za konsularna službu. Boegrad, 1929, pkt. 4 — 5

[11]) Norweskie „Instructions générales pour la service extérieur, du 10 aout 1923", art. 23/3—4.

„Nous (...nom du consul), consul de Belgique à la résidence de... investi par l'article 1, titre I, de la loi du 31 décembre 1851, du droit de nommer des agents consulaires dans notre arrondissement consulaire, ayant jugé utile au bien de service de pourvoir à l'emploi d'agent consulaire de Belgique à . . . . . . avons, en vertu de l'autorisation spécial à nous donnée par le ministre des affaires étrangères, sous la date du . . . . . . , nommé, commis et délégué an qualité d'agent consulaire de Belgique à . . . . . . le sieur . . . . . . à l'effet d'agir à ce titre, sous notre direction. En conséquence, nous prions les autorités compétentes de reconnaître et faire reconnaître ledit sieur en la susdite qualité, lui assurer le libre exercice de ses fonctions, le faire jouir de tous les privilèges qui y sont attachés et lui donner enfin tout aide, assistance et protection, partout et en toute circonstance où besoin sera.

En foi de quoi, nous avons signé la présénte commission et y apposé sceau officiel du consulat . . . . . . de Belgique en cette résidence.

Fait à . . . . . . le . . . . . . Consul"

L. S.

Inną już i znacznie skróconą, choć podobną formę do listu komisyjnego, posiada nominacja na wicekonsula i ma charakter wewnętrzny wówczas, gdy nie ma on być samodzielny, lecz przydany konsulowi do pomocy. Tego rodzaju nominacja występuje w ustawodawstwie belgijskiem w postaci „brevet" i przedstawia się następująco:

„Brevet de vice-consul à . . . . . . pour Monsieur . . . . . .

Léopold II, Roi de Belges, voulant traiter favorablement le . . . . . . sur les témoignages qui nous ont été rendus de son intelligence et de son zéle, nous l'avons nommé vice-consul à sous la direction du consul de Belgique à . . . . . .

Nous enjoignons aux navigateurs, commerçants et autres Belges, de reconnaître le . . . . . . en ladite qualité de vice-consul et mandons au consul de Belgique à . . . . . . de faire enregistrer dans la chancellerie de son consulat le présent brevet.

Fait à . . . . . . le . . . . ".

Jak z treści tego „brevet wynika, jest to akt nominacyjny wewnętrzno - krajowy, którego celem jest zawiązanie stosunku

służbowego przez określenie tytułu, niesamodzielnych funkcyj i przydzielenie nominata do pomocy konsulowi. „Brevet" staje się aktem definitywnym z chwilą jego wydania, gdyż nań nie ma wpływu państwo, gdzie wicekonsul urzęduje.

Zupełnie inny charakter i istotę mają listy uwierzytelniające „lettres de créance", wydawane przedstawicielom dyplomatycznym. Są one w ścisłem słowa tego znaczeniu tylko „litterae", a nie „chartae", gdyż pochodzą od głowy jednego państwa i skierowane są wyłącznie do głowy drugiego państwa, czy też od ministra spraw zagranicznych do ministra spraw zagranicznych. Forma ich nie wykazuje wyżej podanego tradycyjnego podziału na protokół, ekspozycję i dyspozycje, promulgację i eshatokol. Wystawione poza właściwym wewnętrzno - krajowym aktem nominacyjnym nie zawierają one w swej treści żadnego aktu o charakterze konstytutywnym, lecz tylko legitymowanie pewnej osoby jako agenta dyplomatycznego przy głowie czy też przy rządzie państwa obcego, oraz prośbę o ułatwienie jej z nią stosunków. Listy te mają zatem charakter wyłącznie legitymacyjny, mogą być uważane co najwyżej za „mandatum manifestum" [12]).

Rekapitulując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że listy komisyjne, „lettres de provision", są dyplomem („charta"), za pośrednictwem którego dokonywa powołany do tego organ państwowy nominacji pewnej osoby na konsula z tem zastrzeżeniem, że skutek prawny tego aktu nominacyjnego ma powstać nietylko w państwie, gdzie on został dokonany, lecz przedewszystkiem poza jego granicami, bo w państwie przyszłej siedziby konsula.

---

[12]) R. Genet: Traité de diplomatie et de droit diplomatique. Paris, 1931. Tom II., str. 196 — 198.

Ph. Zorn: Deutsches Gesandtschafts- und Konsularrecht. Berlin, 1920, str. 28 — 29.

Redaktor *HENRYK MOŚCICKI* Wydawca *S. WOJTKOWSKI*

OD REDAKCJI.

Zeszyt niniejszy kończy rocznik II-gi Kwartalnika „Sprawy Obce“, który z powodu trudności wydawniczych ulega czasowemu zawieszeniu.

Warszawa, w sierpniu 1932 r.

OD REDAKCJI

Zeszyt niniejszy kończy rocznik IV-ty Kwartalnika „Sprawy Obce", który z powodu trudności wydawniczych uległ znacznemu opóźnieniu.

Warszawa, w sierpniu 1933 r.

INDEKS IMIENNY

do tomów I i II

(zeszyty 1—8)

KWARTALNIKA „SPRAWY OBCE."

INDEKS IMIENNY

B.

C.

D.

E.

F.

G.

H.

K.

L.

Ł.

P.

Q.

R.

S.

Ś.

T.

U.

V.

W.

Y.

Z.

Ż.

